



EESTI MAAÜLIKOOL  
MAJANDUS- JA SOTSIAALINSTITUUT

**Pille Vider**

**SISEAUDITI ROLL ORGANISATSIOONI JUHTIMISEL  
EESTI ÜLIKOOLIDE NÄITEL**

THE ROLE OF INTERNAL AUDITING IN AN  
ORGANIZATION MANAGEMENT BASED ON ESTONIAN  
UNIVERSITIES EXAMPLE

Magistritöö  
Majandusarvetus ja finantsjuhtimine õppekava

Juhendaja: dotsent Ülle Päril, *PhD*

Tartu 2019

Eesti Maaülikool Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Magistritöö lühikokkuvõte	
Autor: Pille Vider		Õppekava: Majandusarvestus ja finantsjuhtimine	
Pealkiri: Siseauditi roll organisatsiooni juhtimisel Eesti ülikoolide näitel			
Lehekülgi: 72	Jooniseid: 3	Tabeleid: 5	Lisasid: 1
Osakond: Majandusarvestuse ja finantsjuhtimise osakond ETIS-e teadusvaldkond ja CERC S-i kood: S180 Juhendaja: Ülle Päril Kaitsmiskoht ja -aasta: Tartu, 2019			
<p>Siseauditeerimist peetakse organisatsiooni eesmärkide saavutamise abivahendiks. Siseauditi tegevus peab olema kooskõlas seda reguleerivate õigusaktidega, tagades nii organisatsiooni toimingute õiguspärasus. Siseaudit peaks andma organisatsiooni juhile kindlustunde, et rakendatavad juhtimise meetmed on tõhusad ja säästlikud ning tagavad seeläbi tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse.</p> <p>Siseauditiga seotud teema käsitlemine on muutunud aasta aastalt aktuaalsemaks just avalikus sektoris. Avaliku huvi objektiks olevate organisatsioonide tegevus peab olema eriti usaldusväärne ja läbipaistev.</p> <p>Magistritöö teema valikul lähtus autor kasvavast siseauditi teema aktuaalsusest ja isiklikust huvist. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist.</p> <p>Empiirilise osa ülesannete täitmiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit. Selleks koostatakse küsitlus, mis edastatakse vastamiseks kolmele Eesti ülikooli - Tartu Ülikooli, Tallina Tehnikaülikooli ja Eesti Maaülikooli siseaudiitoritele ja juhtidele.</p> <p>Magistritöö uurimuse raames saadud tulemusi otseselt ühegi varasema uurimusega võrrelda ei saa. Võrrelda saab erinevate ülikoolide juhtide ja siseaudiitorite vastuseid omavahel ning teha nendest järeldused.</p> <p>Lähtuvalt magistritöö eesmärgist ja uurimusküsimustest selgus, et uurimuses osalenud ülikoolide siseaudiitorid ja juhtimisega seotud isikud peavad siseauditi funktsiooni rakendamist ülikoolides oluliseks. Sõltumatu, pädev ja kompetentne siseaudit tagab kvaliteetsemad auditid ning see omakorda tagab paremad juhtimisotsused.</p>			
Märksõnad: siseaudit, avalik sektor, ülikool, juhtimine			

Estonian University of Life Sciences		Abstract of Master's	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51014			
Author: Pille Vider		Curriculum: Accounting and Financial Management	
Title: The role of internal auditing in a organization management based on Estonian Universities example			
Pages: 72	Figures: 3	Tables: 5	Appendixes: 1
Department: Accounting and Financial Management Division			
Field of research and (CERC S) code: S180			
Supervisors: Ülle Päril			
Place and date: Tartu, 2019			
<p>Internal auditing is seen as a tool for achieving the organisation's goals. Internal audit activity must comply with the legislation governing it, thus ensuring the legality of the organisation's operations. Internal audit should provide the head of the organization with confidence that the management measures implemented are effective and sustainable, thereby ensuring performance and legality.</p> <p>The issue of internal audit has become more topical since the year in the public sector. The activities of organizations of public interest must be particularly reliable and transparent. In choosing the subject of Master thesis, the author proceeded from the growing topicality and personal interest of the topic of internal audit. The aim of the Master thesis is to find out if and how the role of internal audit affects the management of Estonian universities.</p> <p>A qualitative research method is used to perform the tasks of an empirical part. For this purpose, a questionnaire will be prepared, which will be sent to the internal auditors and managers of three Estonian universities – University of Tartu, Tallinn University of Technology and Estonian University of Life Sciences.</p> <p>The results of the Master thesis are not directly comparable with any previous research. You can compare and draw conclusions from different university leaders and internal auditors.</p> <p>Based on the goal and research questions of the Master thesis, it became clear that the internal auditors and management persons of the participating universities consider the implementation of the internal audit function important in universities. Independent, proficient and competent internal audit ensures better quality audits, which in turn will lead to better management decisions</p>			
Keywords: internal audit, public sector, university, management			

# SISUKORD

SISUKORD .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. SISEAUDITI TEOREETILISED ALUSED JA ROLL ORGANISATSIOONIS .....	8
1.1. Siseauditi olemus, funktsioon ja muutumine ajas .....	8
1.2. Organisatsiooni juhtimise olemus ja ülesanded .....	14
1.3. Siseauditi roll organisatsiooni juhtimisel .....	18
1.4. Siseaudit avaliku sektori organisatsioonis .....	30
2. SISEAUDITI ROLL JUHTIMISEL .....	35
2.1. Metoodika valik ja põhjendus .....	35
2.2. Siseauditi funktsiooni rakendamine Eesti ülikoolides .....	38
2.3. Siseauditi rolli olulisuse analüüs juhtimisel .....	42
2.4. Uurimuse tulemused ja tähelepanekud .....	52
KOKKUVÕTE .....	55
KASUTATUD KIRJANDUS .....	58
LISAD .....	65
Lisa 1 .....	66

## SISSEJUHATUS

Iga organisatsioon soovib olla edukas oma eesmärkide saavutamisel. Tulemuslik juhtimine on muutunud organisatsioonide jaoks oluliseks tegevuseks, mille abil hinnatakse ja juhitakse eesmärkide täitmist vastavalt valitud strateegiatele. Organisatsioonid püüavad otsida võimalusi, kuidas tegevusprotsesse järjepidevalt täiustada. Omanikud ja juhid soovivad kindlustunnet, et miski ei takistaks seatud eesmärkide saavutamist kokkulepitud ajaks, mahus ja kvaliteediga.

Siseauditeerimist peetakse organisatsiooni eesmärkide saavutamise abivahendiks. Siseauditi tegevus peab olema kooskõlas seda reguleerivate õigusaktidega, tagades nii organisatsiooni toimingute õiguspärasus. Siseaudit peaks andma organisatsiooni juhile kindlustunde, et rakendatavad juhtimise meetmed on tõhusad ja säästlikud ning tagavad seeläbi tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse. Lisaks süvendab usaldusväarsust ja head mainet.

Siseauditiga seotud teema käsitlemine on muutunud aasta aastalt aktuaalsemaks just avalikus sektoris. Avaliku huvi objektiks olevate organisatsioonide tegevus peab olema eriti usaldusväärne ja läbipaistev. Piiratud ressursside tingimustes on tähelepanu all sellised üldjuhtimise printsiibid, nagu säästlikkus, tõhusus ja mõjususe. Siseaudit on organisatsioonis esmane kontroll, mis aitab läbi oma tegevuste hinnata, kas avalikke vahendeid kasutatakse sihipäraselt.

Siseauditi kohustust Eestis reguleerib audiitortevuse seadus. Siseaudit on kohustuslik ainult nendes ülikoolides (avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes), kelle seadus seda nõuab. Siseaudit ülikoolides on mõeldud hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimist ning aitamaks kaasa eesmärkide saavutamisele, hõlmates kõiki ülikooli tegevusi ja üksusi. Kuna suur osa ressurssidest tuleb ülikoolidele riigilt, mis omakorda tuleb rahvalt, siis on ühiskonna huvi ressursside sihipärasest kasutamisest igati õigustatud. Et kindlustada ülikoolide eesmärgipärane tegevus, on autori hinnangul oluline ja vajalik siseaudit ülikoolide juhtimisse kindlasti kaasata, tagades nii avatud valitsemise põhimõtete järgimise. Siseauditi eesmärgiks on juhtkonnale kindlustunde tagamine, et tehtavad otsused ja tegevused on õiged, luues nii kogu ülikoolile täiendavat väärtust. See omakorda eeldab

siseauditi funktsiooni tegevuse vastavust rahvusvaheliselt tunnustatud kutsetegevuse standarditele, mis omakorda hõlmab ka siseauditi enda kvaliteedi ja pädevuse hindamist.

Käesoleval hetkel ei ole Eestis läbi viidud ühtegi uurimust, mis käsitleks siseauditi kui funktsiooni vajalikkust ülikoolide juhtimisel. Varasemates uurimustöodes on keskendutud peamiselt teiste avaliku sektori organisatsioonide siseauditi ja sisekontrollisüsteemide olemusele ning arendamisele või riskide hindamisele. Uuritud on ka avaliku sektori siseauditi funktsiooni kvaliteeti ja selle mõju organisatsiooni tulemuslikkusele.

Magistritöö teema valikul lähtus autor kasvavast siseauditi teema aktuaalsusest ja isiklikust huvist. Oluline on siinkohal märkida, et eelkõige huvitab töö autorit küsimus, kas siseaudit on ülikoolides kasutusel lihtsalt sellepärast, et see tuleneb ülikoolide endi seadustest või on see teadlikult valitud juhtimist abistavaks funktsiooniks.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgi täitmiseks on autor püstitanud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade siseauditi olemusest, funktsioonist ja eesmärkidest, lähtudes õigusaktidest, erialasest kirjandusest ja varasematest teooriatest;
2. Selgitada organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmäärke;
3. Analüüsida ja selgitada siseauditi rolli organisatsiooni juhtimisel;
4. Anda ülevaade siseauditi funktsiooni olemasolust ja selle rakendamisest Eesti ülikoolides;
5. Analüüsida siseauditi rolli ülikoolide juhtimisel, tuues välja erinevad seisukohad küsitlusele vastanud siseaudiitorite ja juhtide poolt.

Eesmärgi saavutamiseks kirjeldatakse siseauditi funktsiooni rakendamise hetkeseisu ülikoolides, luuakse ülevaade ülikooli juhtide ja siseaudiitorite hinnangutest ning keskendutakse antud töö raames järgmistele uurimisküsimustele:

1. Kuidas on tagatud siseauditi organisatsiooniline sõltumatus
2. Kuidas on tagatud siseauditi kvaliteet, objektiivsus ja usaldusväärsus
3. Kuidas on tagatud kontrollide ja riskide juhtimise tõhus funktsioneerimine
4. Kuidas on tagatud siseauditi funktsiooni efektiivsus
5. Kuidas siseaudit täidab juhtimise eesmäärke

Analüüsi tulemusel määratletakse siseauditi rolli olulisus ülikoolide juhtimisel. Magistritöö uurimuse raames saadud tulemusi otseselt ühegi varasema uurimusega võrrelda ei saa. Võrrelda saab erinevate ülikoolide juhtide ja siseaudiitorite vastuseid omavahel ning teha nendest järeldused.

Käesolev magistritöö on jagatud kaheks peatükiks: teoreetiline osa ja empiiriline uurimus. Teoreetilise osas toetub autor teemakohasele erialakirjandusele ja siseauditit puudutavatele õigusaktidele. Olulisteks andmeallikateks on Eesti Rahandusministeeriumi juhendmaterjalid, IIA standardid, internetilehekülgedel ja teadusajakirjades avaldatud uuringud ning artiklid. Teoreetilise osa esimeses alapeatükis antakse ülevaade siseauditi olemusest, funktsioonist ja muutumisest ajas. Alapeatükk hõlmab akadeemilises kirjanduses enam esinevaid teooriaid siseauditi kui funktsiooni kohta. Samuti kirjeldatakse siseaudiitori kutsetegevuse põhimõtteid. Seejärel käsitletakse organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmärgi. Selgitatakse juhtimise struktuuri, põhimõtteid ja ülesandeid, mis aitavad organisatsioonil jõuda soovitud eesmärkide ja tulemusteni. Kolmandas alapeatükis käsitletakse selles alapeatükis siseauditi rolli organisatsiooni juhtimisel. Selgitatakse siseauditi tegevusi, mis peavad tagama läbi aruandluse ja hinnangute juhtidele kindlustunde juhtimisotsuste tegemisel. Viimases alapeatükis antakse ülevaade siseauditi funktsiooni olulisusest avaliku sektori organisatsiooni juhtimisel.

Magistritöö empiiriline osa ehk teine peatükk keskendub uurimuse läbi viimise metoodikale, analüüsile ja tõlgendamisele. Täpsem metoodika valik ja kirjeldus on välja toodud käesoleva magistritöö alapeatükis 2.1. Empiirilise osa ülesannete täitmiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit. Selleks koostatakse küsitlus, mis edastatakse vastamiseks kolmele Eesti ülikooli - Tartu Ülikooli, Tallina Tehnikaülikooli ja Eesti Maaülikooli siseaudiitoritele ja juhtidele. Seejärel antakse ülevaade õigusaktidest ja muudest dokumentidest, millest tuleb siseauditi funktsiooni rakendatamisel ülikoolidel juhendada. Selgitatakse Eesti kolme ülikooli siseauditi funktsiooni olemasolu, eesmärgi, siseauditeerimise korraldamist ja alluvuse nõudeid ning antakse ülevaade siseaudiitori kutsenõuetest. Seejärel analüüsitakse ülikoolide siseaudiitorite ja juhtimisega seotud isikute poolt tagastatud küsimustike vastuseid. Töö lõpus teeb autor ülevaate uurimistulemustest, teeb tähelepanekuid ning annab vastuse uurimisküsimusele. Selgitatakse välja siseauditi rolli olulisus ülikoolide juhtimisel.

# **1. SISEAUDITI TEOREETILISED ALUSED JA ROLL ORGANISATSIOONIS**

## **1.1. Siseauditi olemus, funktsioon ja muutumine ajas**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Sellest lähtuvalt käsitletakse selles alapeatükis siseauditi olemust, funktsiooni ja eesmärki. Et paremini lahti mõtestada siseauditit kui funktsiooni, tuleb selgitada ka siseauditeerimise olemuse muutumist ajas.

Enne siseauditi olemuse põhjalikku käsitlust, tuleks selgitada mõistet auditeerimine. Vikipeedia käsitluses peetakse auditeerimiseks süstemaatilist, dokumenteeritud ja objektiivse tõendusmaterjali kogumist ja hindamist, mille käigus uuritakse organisatsiooni, projekti, isikut, ettevõtet või toodet. Auditi eesmärk on teha kindlaks uuritava objekti vastavus nõutavatele kriteeriumidele.

Kui algselt piirdus auditeerimine raha auditiga ehk audiitor pidi kindlaks tegema, kas raha laekumised on nõuetekohased, siis juba järgmise sammuna võeti auditeerimise alla kogu finantsdokumentide süstemaatiline kontroll. Sisuliselt keskenduti ainult minevikusündmustele ja majanduslikele aspektidele. Vähem pöörati tähelepanu organisatsiooni üldisele toimimisele. Esialgu kattusidki siseauditeerimise ülesanded välisauditeerimise omadega ning olid suunatud finantsarvestuse andmete õigsuse kontrollimisele, pettuste ja vigade avastamisele. Aja jooksul eristusid sise- ja välisauditi eesmärgid ning ülesanded üksteisest. Siseauditeerimise tegevused muutusid. Siseauditeerimine eemaldus minevikusündmuste kontrollimisest (finantsaruandlusest) ning hõlmas üha enam kõiki organisatsiooni tegevusi. Samuti muutus ajaga siseauditi funktsiooni olemus arusaadavamaks ja suurenes selle osatähtsus ning vajalikkus. Kaasaaegse käsitluse kohaselt on siseauditeerimine suunatud tulevikku ja organisatsiooni toimimise säilitamisele.

Kaasaaegse siseauditeerimise algusajaks võib lugeda 1929. aastat, mil ülemaailmne majanduskriis tekitas organisatsioonides vajaduse suuremate siseste kontrollide järele.



Järgnevalt toob autor välja siseauditi arengu tähtsamad aastaarvud (Fülöp & Szekely: 2017; Asare: 2009):

- 1941. aastal asutati Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut (*The Institute of internal Auditors*, edaspidi IIA) ja määratleti esmakordselt siseaudit kui funktsioon. Instituut tegeleb siiani siseauditi standardiseerimisega, väljastab sertifikaate, koolitab ja tegeleb teadusuuringutega. Rahvusvahelisse ühendusse kuulub üle 120 riigi, sealhulgas Eesti.
- 1950. aastal töötati välja IIA siseauditi normid.
- 1968. aastal anti välja siseaudiitorite eetikakoodeks, kus sätestati olulised siseauditi kutseala põhimõtted ning käitumishormid.
- 1970. aastatel hakati väljastama siseaudiitoritele sertifikaate.
- 1978. aastal võeti vastu esimesed IIA rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid (edaspidi IIA standardid), mis esmakordselt määratles siseauditi mõiste.
- 1999. aastal töötati välja siseauditeerimise kutsetegevuse raampõhimõtted ning täiendati siseauditeerimise mõistet.
- 2002. aastal täiendati IIA standardite formaati.
- 2017. aasta alguses anti välja viimati täiendatud IIA standardid, kus on kõige põhjalikumalt käsitletud siseauditi funktsiooni rakendamisega seotud nõudeid.

Eestis võib siseauditi alguseks lugeda 2000. aastat, mil riigisektoris hakati korraldama valdkonna tegevust. Enne seda puudus Eestis ühtne õigusraamistik. Algusaastatel polnud siseaudit kui funktsioon arusaadav ja aeti tihti peale segi sisekontrolli funktsiooniga.

Nii nagu on muutunud ajas siseauditeerimise olemus ja eesmärk, nii on täienenud ka siseauditi mõiste. Kui esimestes IIA standardites määratleti siseauditi rolli kui sõltumatut organisatsiooni kontrollitegevuste läbiviijat, siis ajaga lisandusid juurde kindlust ja nõu pakkuvad tegevused, mille eesmärgiks oli lisada väärtust ja parendada organisatsiooni tegevusi.

Tamošiūnienė, Savčuk (2007: 38) on siseauditeerimise olemuse muutumise ajas jaganud kolmeks etapiks:

- Esimese etapi moodutavad finantsaruandlusega seotud tegevused ehk minevikusündmuste kontroll ja analüüs.
- Teises etapis lisandusid organisatsiooni tegevuste parendamise ja kindlustunde pakkumise funktsioon.
- Kolmandas etapis lisandusid riskijuhtimine ning nõu ja kindlust andvad tegevused.

Viimati, 2017. aastal täiendatud IIA standardites on defineeritud siseauditi mõiste järgmiselt: „Siseaudit on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõua andev tegevus, mis on kavandatud lisama väärtust organisatsiooni tegevusele ja seda täiustama, aidates kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, kasutades süsteemset ja korrakohast (organiseeritud) lähenemist, hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside (juhtimiskultuuri) mõjusust“.

Enamikes akadeemilistes uurimistöödes ja kirjanduses käsitletakse mõisteid siseaudit ja siseauditeerimine võrdväärsena. Sellest tulenevalt on autor koostanud tabel 1 erinevate autorite koostatud mõistetega.

**Tabel 1.** Siseauditi ja siseauditeerimise erinevad mõisted (*autori koostatud*)

Autor ja aasta	Mõiste
Ramamoorti (2003)	Siseaudit on oma olemuselt ennetav, eesmärgiga tõsta organisatsiooni väärtust, aidates kaasa nii organisatsiooni eesmärkide saavutamisele.
Aruste (2006)	Siseaudit on tegevuste kogum, mille eesmärk on säilitada organisatsioon, parandada selle toimimist.
Asare (2009)	Siseauditeerimine pakub tegevuse ülevaatamisega analüüse, hinnanguid, soovitusi, informatsiooni ja kindlust, et aidata organisatsiooni liikmeid nende kohustuste täitmisel.
Nieuwlands (2006)	Siseaudit on sõltumatu ja objektiivne organisatsiooni järelevalve, mis suunab, täiustab ja lisab väärust organisatsioonis läbiviidavatele toimingutele.
Asaolu (2016, viidatud Monday 2014)	Siseaudit hindab ja analüüsib sisekontrollisüsteemi olemasolu ja vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele ning annab juhtidele soovitusi nende kontrollide täiustamiseks.
Petrascu, Tieanu (2014)	Siseaudit on juhtimist abistav funktsioon, mis aitab organisatsioonil paremini hallata oma tegevusi. See väljendub juhtimisotsustes, kindlustades organisatsioonile tõhusa tegevuste funktsioneerimise, andes organisatsioonile lisandväärtust.
Pickett (2005)	Siseauditeerimine on tegevuste kogum, mis koosneb neljast põhielemendist: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Andmete õigsusest ja informatsiooni usaldusväärsusest;</li> <li>2. Kontrollitoimingute efektiivsusest ja ressursside otstarbekast</li> </ol>

	kasutamisest; 3. Varade olemasolust ja kasutamise kontrollist; 4. Organisatsiooni tegevuste vastavusest seadustele, regulatsioonidele ja muudele aktidele.
--	--

Lähtudes tabelis 1 välja toodud mõistetst ja siseauditi määratlustset on kaasaegne siseauditeerimine suunatud tulevikku, pakkudes oma tegevusega nõu ja kindlust, hõlmates lisaks finantsauditile ka kogu organisatsiooni tegevuse järelvalve, luues nii väärtust kogu organisatsioonile.

IIA standardites on lisaks siseauditi mõistele defineeritud ka siseauditi funktsiooni eesmärk, volitused ja vastutus, samuti siseaudiitorite kutsetegevuse rahvusvaheliselt üldtunnustatud normid, suunised ja tavad. IIA standardite põhieesmärk on kirjeldada siseauditi tegevust sellisena, nagu see peab olema, anda raampõhimõtted siseauditi tegevustele, kehtestada siseauditilase tegevuse hindamise alused ja aidata kaasa organisatsiooni protsesside ja tegevuste täiustumisele. IIA standardid jagunevad (Rahvusvahelised ... 2017) :

1. Tunnusstandarditeks, mis käsitlevad siseauditi funktsiooni olemust ja põhimõtteid. Samuti siseauditeerimist teostavate isikute omadusi. Standardi kohaselt peab siseauditi funktsioon olema sõltumatu, siseaudiitorid peavad olema oma tegevuses objektiivsed, omades vastavaid teadmisi, oskusi ja kompetentsust.
2. Tegevusstandarditeks, mis kirjeldavad siseauditeerimistegevuse olemust ning sätestavad kriteeriumid, mille alusel saab hinnata nende teenuste osutamist.

Tunnus- ja tegevusstandardeid rakendatakse kõikide siseauditeerimise teenuste puhul. Neid täpsustavad ja laiendavad rakendusstandardid andes täpseid juhiseid siseauditi tegevuste läbiviimiseks ning kehtestavad nõuded kindlustandvate ja nõuandvate teenuste jaoks.

2010. aastal jõustus Eestis audiitortegevuse seadus, mille eesmärgiks oli reguleerida sise- ja välisaudiitorite funktsioone, vastustust ja kohustusi ning sätestada audiitorite tegevuse õiguslikud alused avalikus sektoris ja avaliku huvi üksustes. Audiitortegevuse seadus ühtlustas audiitortegevuse regulatsiooni ja kutsetegevuse nõudeid Euroopa Liidu direktiivide ja parimate rahvusvaheliste tavadega. Eestis on reguleeritud avaliku sektori siseauditeerimine lisaks veel 2012. aastal kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega

„Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeeskirjaga“ ja „Siseauditi hea tava“ juhendmaterjaliga.

Eestis on siseaudit kohustuslik avalikus sektoris, avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, (kellede seadus seda nõuab), samuti krediidisautustes, kindlustusandjates, börsiettevõtetes ja finantsasutustes. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on avaliku sektori organisatsioonid, sh ka ülikoolid. Teistel organisatsioonidel seadusest tulenevat kohustust pole. Kui siseauditeerimine pole kohustuslik, siis organisatsioonid üldjuhul seda funktsiooni ei rakenda. Sterck, Bouckaert (2006: 50, viidatud Kaarna, 2015) kohaselt on seadusega siseauditi funktsiooni rakendamise kohustuse kehtestamine peamine garantii, et tagada siseauditi üksustele rahalised vahendid ja sõltumatus.

Audiitortegevuse seaduse §68 tähenduses peab siseaudiitor käituma siseaudiitori kutse kohaselt, nõutava hoolsusega ning hoidma kutsesaladust. Siseaudiitorid ei või kuritarvitada oma õigusi ja kohustusi. Siseaudiitori peamine funktsioon võiks ja peaks olema juhtkonna nõustaja ja eksperdi roll. Nõustamine ei tohi aga mõjutada siseaudiitori objektiivsust. Objektiivsus nõuab, et siseaudiitorid ei alluta oma otsustusi auditit puudutavates küsimustes kellegi teise omadele (*IIA standard 1100*).

Selleks, et siseaudiitor saaks olla oma töös objektiivne, peab tal olema organisatsioonis positisoon, mis tagab sõltumatuse ning erapooletuse oma otsustes. Siseaudiitor peab:

- juhinduma organisatsiooni strateegiatest, eesmärkidest ja riskidest
- hindama organisatsiooni tegevuse vastavust regulatsioonidele ja õigusaktidele
- olema objektiivne ja sõltumatu ega lase end mõjutada
- tegutsema pädevalt ja nõutava kutsealase hoolsusega
- näitama oma tegevusega üles ausust
- viima läbi valitsemise, riskijuhtimise ja kontrollimeetmete sõltumatut hindamist
- andma riskipõhist kindlustunnet
- tegutsema vaatega tulevikku ja riske ennetades
- omama asjakohast positsiooni organisatsioonis
- suhtlema mõjusalt ja arusaadavalt
- täiustama oma tööd, täiendama oma teadmisi, käies nii uuendustega kaasas
- aitama kaasa organisatsiooni arengule.

Audiitortegevuse seaduse §71 lõike 1 kohaselt on siseaudit siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll ning vastavus õigusaktidele. Siseaudiitori kutsetegevus on oma olemuselt organisatsioonisisene protsess, mida võivad mõjutada tgevuskeskkonnast tingitud erinevused. Kuna siseaudiitor on üks vähestest, kellel on organisatsioonis kokkupuude kõikide valdkondadega, siis saab ta seeläbi aidata kujundada organisatsiooni tulevikku suunatud strateegiaid. Siseaudiitorid peavad olema võimelised kaasa rääkima kõikidel juhtimist puudutavatel teemadel. Üha enam on hakatud siseaudiitori rolli organisatsioonis võrdsustama sisekonsultandi rolliga, kes annab hinnanguid organisatsiooni tegevuse kohta kõige laiemal tasemel.

Audiitortegevuse seaduse §71 lõike 2 kohaselt on siseaudiitori eesmärgiks avaldada kogutud tõendusmaterjali põhjal siseaudiitori aruandes arvamust üldistavas jaatavas või eitavas vormis ettenähtud kasutajale. IIA standardi 2420 kohaselt peab aruandlus olema täpne, objektiivne, selge, lakooniline, konstruktiivne, täielik ja õigeaegne. Siseauditeerimine lisab väärtust, kui auditi järeldused ja hinnangud mõjutavad positiivseid muutusi organisatsioonis.

Siseaudiitori töö põhineb kindlatel normidel ja standarditel, mis on rakendatavad mistahes tüüpi organisatsioonide puhul ja mis omakorda on seotud siseauditi funktsiooni täitja oskuste ja kompetentsiga. Samuti peab siseaudiitor olema oma tegevuses sõltumatu ja objektiivne. See tähendab, et siseaudiitor peab olema sõltumatu kõrvalistest mõjutustest või suunajatest. Siseaudiitori suhtumine peab olema eelarvamustevaba ja erapooletu, vältides nii mistahes huvide konflikti. Oluline on pakkuda juhtkonnale usaldusväärset abi ja konstruktiivset kriitikat. Avaldada tuleb kõik teadaolevad olulised faktid, mille avaldamata jätmine võib moonutada auditeeritava objekti kohta antavat hinnangut.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Töö autor mõtestas lahti mõiste „siseaudit“ ja selgitas kuidas siseaudit kui funktsioon on välja kujunenud, täiustunud ja muutunud ajas. Muutused ajas hõlmavad nii valdkonna terminoloogia muutumist kui ka siseauditeerimise tegevusi. Samuti selgiati siseauditi olemust, funktsiooni ja eesmäärke. Siseaudiitori töö põhineb kindlatel normidel ja standarditel, mis on rakendatavad mistahes tüüpi organisatsioonide puhul ja mis omakorda

on seotud siseauditi funktsiooni täitja oskuste ja kompetentsiga. Siseaudit täidab organisatsioonis oma funktsiooni eesmärgipäraselt, kui siseauditi tegevus on vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja standarditega. Järgmiseks selgitatakse organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmäärke.

## **1.2. Organisatsiooni juhtimise olemus ja ülesanded**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt käsitletakse selles alapeatükis organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmäärke. Selgitatakse juhtimise struktuuri, põhimõtteid ja ülesandeid, mis aitavad organisatsioonil jõuda soovitud eesmärkide ja tulemusteni.

Igasugune juhtimine algab eesmärkide püstitamisega ja lõpeb tulemustega. Eesmärgid annavad juhtidele spetsiifilise suuna. Ideaalis sooviks iga organisatsioon jõuda eesmärkideni säästlikult ja efektiivselt. Tulemusteni jõudmine on protsess, mis eeldab efektiivset ja säästlikku tegevust. Et tagada organisatsiooni eesmärkide saavutamine, vajab juht informatsiooni kõikidest teguritest, mis võivad mõjutada eesmärkideni jõudmist, reageerides siis neile kas otsuste või konkreetsete tegevustega. Otsused peavad olema pikemas perspektiivis järjepidevad ning aitama kaasa eesmärgi täitmisele.

Organisatsiooni struktuur on süsteem reeglitest, ülesannetest ja võimusuhetest, mis kontrollib, kuidas inimesed teevad koostööd ja kasutavad olemasolevaid ressursse organisatsiooni eesmärkide elluviimiseks. Organisatsiooni struktuur näitab, kuidas on organisatsioonis inimsuhted korrastatud, defineerib töö sisu ja tegijate vastutuse.

Struktuuri iseloomustavad keerukus, formaliseeritus ja tsentraliseeritus. Organisatsiooni struktuur mõjutab organisatsiooni toimimist kahel viisil: määratleb, kuidas toimivad igapäevased rutiinsed protsessid ja kuidas töötajad saavad osaleda otsustusprotsessides. (Haldma *et al.* 2017)

Organisatsiooni struktuuri kujundamisel tuleb arvestada kõikvõimalike reeglite ja protseduuridega, mida eriti avaliku sektori organisatsioonid peavad järgima. Avaliku sektori organisatsiooni eesmärk ei ole kasumi teenimine nagu erasektoris, seega pole

organisatsiooni eesmärgid alati üheselt mõistetavad ja mõõdetavad. See teeb keeruliseks tulemuste hindamise ja otsustamise. Kuna avaliku sektori organisatsioonide tegevust rahastatakse riigieelarvest, siis on juhtimise eesmärgiks olla eelkõige säästlik. Otsuseid vastu võttes tuleb arvestada avaliku huviga.

Juhtimine on tegevuste koordineerimise ja integreerimise protsess, mis tuleb läbi viia efektiivselt ja säästlikult, koos ja läbi teiste inimeste. Juhtimine on vajalik kõikidel organisatsiooni tasanditel. Organisatsiooni juhtimiseks on vaja vähemalt kolme omavahel seotud elementi (Siimon, Türk 2003:19):

1. juhtimissubjekt (kes juhib)
2. juhtimisobjekt (mida juhtida)
3. juhtimisvahendid (millega objekti mõjutatakse ja kontrollitakse)

Juhtimine võimaldab saavutada organisatsiooni eesmärgid ressursside plaanimise, organiseerimise ja kontrollimise kaudu. Planeerimine on protsess, mis hõlmab organisatsiooni eesmärkide püstitamist ning strateegia ja tegevuskavade väljatöötamist. Planeerimise käigus fikseeritakse organisatsiooni eesmärgid. Väga paljud organisatsioonid nii avalikus kui erasektoris kasutavad strateegilist planeerimist oma igapäevases tegevuses, et piiratud ressursse ratsionaalsemalt ja tulemuslikumalt juhtida. Eesmärkide saavutamiseks peab juht planeerima tegevusi nii, et õiged inimesed teeksid õigeid tegevusi.

Juhi põhitöö on otsustamine. Otsustamine toimub läbi juhtimise pideva protsessi. Eeldatakse, et juhid, kellel on hea otsustusvõime, on head organiseerijad ja inimeste juhtijad. Organiseerimise käigus määratakse organisatsiooni eesmärkide saavutamise teed.

Kontrollimine on tegevuste jälgimise protsess veendumaks, et tegevused teostatakse vastavalt planeeritule, korrigeerides olulisi kõrvalekaldeid. Juhtkonna kujundada on kontrollikeskkond ja selle põhimõtted. Kontrolliprotsess eeldab standardite olemasolu, mis luuakse planeerimise käigus. Standardid on spetsiifilised eesmärgid, mille alusel tööd mõõdetakse. Kontrolli funktsiooniga peaksid tegelema kõik juhid, isegi kui nende üksused tegutsevad plaanipäraselt. Kontrolli keskkond kujundab üldise hoiaku avaliku sektori organisatsioonides. Kontrolli keskkonna komponentide hulka kuuluvad üldised väärtushinnangud, eetika ja ausus, töötajate kompetentsus, juhtkonna juhtimisstiil ja

põhimõtted, kohustused ja õigused, samuti ka vastutustunne ja eetikanormid, personalipoliitika ning autoriteet (Siseauditi arvestus... 2002: 20).

Kontrollikeskkond tagab distsipliini ja struktuuri oluliste sisekontrollisüsteemide toimimiseks. Sisekontrollisüsteem ei saa anda küll absoluutset kindlust eesmärkide saavutamise osas, vaid ainult mõistlikku kindlust, s.t. sisekontrollisüsteemiga ei saa täielikult välistada ebaseaduslikke/ettevõtmataid tagajärgi (Haldma *et al.* 2017).

Efektiivne sisekontrollisüsteem kindlustab, et tegevused on teostatud viisil, mis viib organisatsiooni eesmärkide saavutamiseni. Samuti tagab ressursside tõhusa ja ökonoomse kasutamise, varade kaitstuse ja õigusaktidele vastavuse. Selleks, et rakendatavad sisekontrollid oleksid tõhusad ning aitaksid kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele võimalikult väikeste kuludega, tuleb sisekontrollisüsteemi pidevalt jälgida ja hinnata.

Sisekontrollisüsteemi üks põhieesmärke on kvaliteedijuhtimine, mis omakorda eeldab organisatsioonis toimivat sisekontrollisüsteemi. Kvaliteedijuhtimine on rangelt piiritletud ja ära määratud standarditega. Kvaliteedijuhtimist on vaja selleks, et organisatsioon saaks sihipäraselt oma tegevust korraldada. Kvaliteedijuhtimine annab organisatsioonile konkurentsieelise, mille abil toimub pidev ja igakülgne täiustumine organisatsiooni kõikidel tasanditel. Kvaliteedi protsess võib vähendada väärtust ja tõsta tulemuslikkust ning tulemuslikkuse parendamine tõsta kvaliteeti. Seega on kvaliteet, tulemuslikkus ja väärtus kõik omavahel seotud ning tähtsad organisatsiooni edu tagamisel. Tulemuslikkust võib mõista kui organisatsiooni eesmärgini jõudmist ning tegevuse väljundit (Pitt 2014). Kvaliteedijuhtimine on juhtimise üks osa ja juhid peavad tagama, et kvaliteedipoliitika sobiks organisatsiooni eesmärgiga.

Ühe osa organisatsiooni sisekontrollisüsteemist moodustab riskide hindamine, mille eesmärgiks on tuvastada organisatsiooni tegevust ohustavad riskid, et organisatsioonil oleks võimalik neile kiiresti ja operatiivselt reageerida ning seeläbi suuremat kahju ära hoida. Riskide hindamise läbiviimine võib anda olulisel hulgal kasulikku juhtimisinformatsiooni, mille abil parandada eesmärgipärast juhtimist. Riskide hindamine ei oma tähendust, kui tulemuste osas mingeid järeldusi ei tehta. Riskid on organisatsiooni tegevuse igapäevane osa ja neid ei ole võimalik täielikult vältida, mistõttu tuleb neid



kontrollida ja juhtida. Vastavalt organisatsiooni vastuvõetavast riskivalmidusest tuleb juhtidel otsustada, milline strateegia riskidega tegelemisel valida. Szabo (2012) arvates peab riskijuhtimine muutuma juhtimisel kõikide oluliste tegevuste lahutamatuks osaks. Ta ei saa olla eraldiseisev tegevus, mis lahutatakse organisatsiooni üldisest juhtimisest. Samuti peab riskijuhtimine olema süsteemne ja järjepidev.

Riskijuhtimisel on organisatsioonis oluline roll, sest (Liigand 2005):

- loob organisatsiooni tegevusele järjepidevuse ja kontrolli raamistiku;
- loob organisatsiooni tegevusest ja ohtudest struktureeritus arusaama, aidates kaasa prioriteetide seadmisele, planeerimisele ja otsustamisele;
- suunab ressursside efektiivsemat ja säästlikumat kasutamist;
- optimeerib tegevuste efektiivsust, arendades seeläbi kogu organisatsiooni inimeste arusaamu;
- väldib ootamatusi;
- kaitseb organisatsiooni mainet;
- teadvustab riskide olemasolu ja aitab leida lahendusi nende ära hoidmiseks või maandamiseks.

Organisatsioonikultuur loob fooni kõigele, mis ettevõttes toimub. Efektiivne juhtimissüsteem eeldab erinevate juhtimispõhimõtete kombineerimist. Erinevate juhtimispõhimõtete rakendamisega saab suunata organisatsioonikultuuri, mis omakorda mõjutab organisatsiooni paljusid teisi valdkondi. Kui tugineda kaasaegsetele juhtimisteooriatele, on organisatsiooni juhtimisel oluline roll inimeste juhtimisel ja töötajate motivatsiooni tõstmisel. Juhtkonna tegevus peab olema teadlik ja oskuslik organisatsioonikultuuri arendamine, et kõik töötajad mõistaksid ühiseid väärtusi ning oskaksid nende järgi käituda.

Organisatsiooni juhtidel on ühine vastutus ja kohustus seada organisatsiooni eesmärged, määratleda strateegiad nende saavutamiseks ning luua protsesse, mis aitaks sihtideni jõudmisel esinevaid riske võimalikult hästi juhtida (Mõjusa riskijuhtimise ... 2013). Eesmärkide seadmine võib tekitada ettevõtte juhtimisel väga palju pingeid just soovitud ja teisalt teostatavate eesmärkide seadmise vahel. Kui eesmärgid on hästi seatud, mõjutavad need ka organisatsiooni töö tulemuslikkust positiivses suunas. Halvasti või lausa „jõuga“ seatud eesmärgid võivad seevastu arengut pidurdada (Ferreira, Otley 2009). Eesmärkide

saavutamise nõuetekohaseks tagamiseks peavad protsessis osalema nii juhtkond kui ka kõikide tasandite töötajad.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Lähtuvalt eesmärgist kirjeldati antud peatükis organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmärke. Anti ülevaade juhtimise struktuurist, põhimõtetest ja ülesannetest. Et tagada organisatsiooni eesmärgipärasus ja efektiivne toimimine, on vaja organisatsioonil saada kindlust, et kõik toimib vastavalt seadustele ja tõhusalt. Üheks võimaluseks on siseauditi funktsiooni loomine organisatsioonis, millele ka autor järgmises alapeatükis keskendub.

### **1.3. Siseauditi roll organisatsiooni juhtimisel**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt käsitletakse selles alapeatükis siseauditi rolli organisatsiooni juhtimisel. Selgitatakse siseauditi omadusi ja tegevusi, mis peavad läbi aruandluse ja auditite tagama juhtidele kindlustunde juhtimisotsuste tegemisel.

Organisatsiooni püstitatud eesmärkide saavutamist ohustavad nii organisatsioonivälised kui ka sisesed erinevad ohud, mis võivad mõjutada organisatsiooni arengut negatiivselt. Kaitsmaks end võimalike negatiivsete mõjude eest ning tuvastamaks puudusi ja kitsaskohti, üritavad organisatsioonid välja töötada ning sisse seada erinevaid kontrollimeetmeid. Selleks, et saada kindlustunnet tegevusprotsesside ja loodud kontrollimeetmete toimimise eesmärgipärasuse ning tõhususe kohta, vajavad organisatsiooni juhid objektiivset tagasisidet. Usaldusväärse kindlustunde ja tagasiside saamiseks on organisatsioonis mitmeid võimalusi. Üheks võimaluseks on siseauditi funktsiooni rakendamine organisatsioonis. See eeldab läbi mõtlemist, kuidas siseaudit organisatsiooni kasuks tööle panna ning saada juhtimisotsuste tegemiseks vajalikku ja objektiivset informatsiooni.

Siseaudit on organisatsiooni strateegilistest vajadustest lähtuv tegevus, hõlmates kogu organisatsiooni kõigi oma funktsioonide, toimingute, tegevuste ja protsessidega ning on suunatud eelkõige organisatsiooni juhile. Juhid vajavad ülevaadet võtmeriskidest ja

strateegiliste eesmärkide täitmisest, samuti kinnitust, et organisatsioonis toimivad vajalikud protsessid, millega tuvastatakse ja juhitakse riske. (Haldma *et al.* 2017)

Organisatsiooni eesmärkide poole liikumisel ja tulemuste parandamisel on siseauditi oluline roll. Siseauditeerimine on muutunud viimastel aastatel järjest tähtsamaks järelvalve mehhanismiks organisatsioonide üldjuhtimises (Sarens, Abdolmohammadi 2011: 2).

Siseaudit on palju rohkem kui vaid organisatsiooni tegevuste vastavuse tagamine õigusraamistikule. Pidevad muutused keskkonnas nõuavad, et siseauditi funktsioon oleks dünaamiline, suutes kohaneda kiiresti kõigi muutustega organisatsioonis. Siseaudit on oma olemuselt organisatsiooni sisetevetus ja siseaudiitor töötab oma organisatsiooni heaks. Siseaudit aitab kaasa kogu organisatsiooni tegevuse tulemuslikkuse parandamisele luues uusi juhtimise ja sisekorra praktikaid, ennetades probleeme, suurendades organisatsiooni efektiivsust, elimineerides kattuvaid tegevusi ning kaardistades kõige olulisemaid valdkondi organisatsioonis. Oluline on tagada organisatsiooni siseselt siseauditi üksuse tegevuse korraldamine ühtse tegevusplaani ja põhimõtete alusel, et tagada optimaalne siseauditi ressursside kasutus ja auditiga kaetus. Mida tugevam on siseaudit, seda edukam on organisatsioon.

Siseaudit on juhtimist abistav funktsioon, mis aitab organisatsioonil paremini hallata oma tegevusi. See väljendub juhtimisotsustes, kindlustades organisatsiooni tõhusa tegevuste funktsioneerimise ja anda sellele lisandväärtust (Petrascu, Tieanu 2014). Kuivõrd organisatsioonile lisatava väärtuse kontseptsioon on saanud kvaliteetse siseauditi funktsiooni tegevuse lahutamatuks osaks, on oluline, et siseauditi funktsioonid seda endale teadvustaksid ning püüaksid teadlikumalt juhtkonna jaoks üha väärtuslikumat tööd teha. See, mis ühe organisatsiooni jaoks kõige väärtuslikum on, sõltub otseselt selle organisatsiooni tegevustest, riskidest ning juhtkonnast. Seega parima võimaliku lisandväärtuse tagamiseks tuleks olla hästi kursis organisatsiooni ning juhtkonnaga tegemistega. Viimane aga eeldab head ning pidevat siseauditi funktsiooni ja juhtkonna vahelist suhtlust, et mõista, milles juhtkonna ootused ja vajadused täpselt seisnevad ning kuidas siseauditi funktsioon nendele kõige paremini vastata saaks.

Avaliku sektori seisukohast lähtuvalt läheneb Flostoiu (2012:12, viidatud Luukas 2014) väärtuse lisamise kontseptsioonile läbi kahe vaatenurga: auditi struktuurid ning kasusaajad.

Kasusaajate nägemuse kohaselt seisneb lisatav väärtus siseauditi poolt väljastatavate aruannete kaudu tähelepanekute ja soovitude tegemises, mille kaudu abistatakse juhtkonda avalikkust mõjutavate otsuste tegemisel. Auditi struktuuride vaatenurgast seisneb väärtuse lisamine siseauditi võimekuses panustada organisatsiooni sisekontrollisüsteemi parendamisesse (*Ibid.*: 12). Siseauditi funktsioonilt oodatakse asjakohaste ja kriitiliste tähelepanekute tegemist nii organisatsiooni otsustusvaldkondade kui sisemiste protseduuride osas.

IIA standardite kohaselt seisneb siseauditi väärtust lisav funktsioon peamiselt objektiivses ja asjakohases kindluse pakkumises ning juhtimise, riskide juhtimise ja kontrolliprotsesside mõjususse ja tõhususse panustamises. Siseauditi juht peab siseauditi üksust mõjusalt juhtima, et tagada väärtuse lisamine organisatsioonile (Siseaudiitori kutsetegevuse ... 2011). Siseauditi praktikute hinnangul mõjutavad kogu organisatsiooni ning lisavad väärtust just siseauditi poolt teostatavad nõu ja kindlust andvad tegevused. Siseaudit lisab väärtust kui auditi järeldused ja soovitused mõjutavad positiivseid muutusi organisatsiooni juhtimisprotsessis.

Lähtudes alapeatükkides 1.1. ja 1.2. välja toodud siseauditi ja juhtimise mõistetest, on autori arvates siseauditi roll olla eelkõige organisatsiooni siseste tegevuste ja protsesside toimimise kontrollijaks ning suunatud eelkõige juhile ja juhtimisotsuste tegemisele. Analüüsida organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks rakendatud valitsemise, riskijuhtimise ja kontrollisüsteeme, hinnates üheaegselt nii nende tulemuslikkust kui ka mõjusust. Mõjutada läbi objektiivsete, sõltumatute ja õiguspäraste auditite jutmisotsuseid, tagades nii organisatsiooni tegevuse tõhusus. Läbi nõuandvate ja kindlustandvate tegevuste tagada eesmärgipärased juhtimisotsused. Siseauditi tegevuste tulemusel kasvab organisatsiooni juhtimise lisandväärtus.

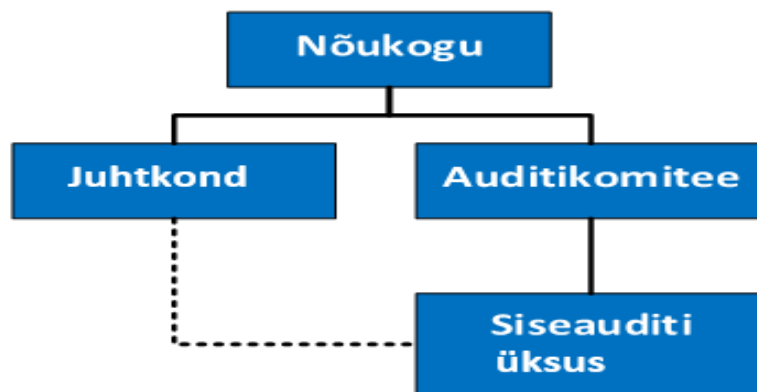
**Kindlustandvad tegevused** hõlmavad tõendusmaterjali objektiivset hindamist siseaudiitori poolt, et anda sõltumatu arvamus või teha järeldused üksuse, tegevuse, funktsiooni, protsessi, süsteemi või muu auditioobjekti osas (Rahvusvahelised standardid...2017). Siseaudiitori poolt pakutavad kindlustandvad tegevused on usaldusväärsed eeldusel, et audiitor on oma tegevuses sõltumatu. Etverk (2002: 9) arvates on küll absoluutset sõltumatust võimatu saavutada, kuna informatsiooni tasandil on audiitor alati kellestki sõltuv. Siseaudiitori rolli analüüsimisel on vajalik eristada kahte

erinevat sõltumatuse mõistet – organisatoorne ja töökorralduslik sõltumatus. Organisatoorse sõltumatus on viis, kuidas audiitor nimetatakse, eetiliste reeglite arendamist, et olla erapooletu ja küsimust, kas auditi nõuandvad tegevused kahjustavad auditi rolli. (Ibid.: 9)

IIA standardi 1100 kohaselt peab siseauditi üksus olema sõltumatu ja siseaudiitorid peavad olema oma tegevustes objektiivsed. Standardi 1120 kohaselt on objektiivsus erapooletu ja eelarvamustevaba suhtumine, mis võimaldab siseaudiitoril oma ülesandeid täita ja vältida huvide konflikte. See tähendab, et objektiivsus on saavutatud juhul, kui siseaudiitor ei alluta oma otsuseid kellegi teise omadele. Siseauditi objektiivsus tagatakse läbi kompetentsuse, organisatsioonilise sõltumatuse ning nõukogu ja auditikomitee pideval toetusel.

Kui aga organisatoorsete meetmetega pole siseauditi objektiivsus ja sõltumatus tagatud, siis sõltumatuse ja iseseisvuse deklareerimisel puudub igasugune väärtus. Samas peab autor nõustuma Etverk'iga (2002), kes väidab, et absoluutne sõltumatus on võimatu, sest audiitorid on alati igasuguse informatsiooni tasandil kellestki sõltuvad.

IIA standardi 1110 kohaselt on sõltumatus saavutatud ja tagatud, kui siseauditi juht allub funktsionaalselt kõrgemale juhtorganile. Standardite kohaselt on kõrgemaks juhtorganiks organisatsiooni valitsev organ ehk nõukogu, kellele kuulub organisatsiooni tegevuste ja juhtimise järelvaatamise vastutus. Töökorralduslik sõltumatus viitab auditi protsessile, mida auditi üksus oma töös kasutab ehk siis küsimusi sellest, mida ja millal auditeerida ja kuidas esitada tulemusi (Etverk 2002: 9) . Töökorralduslikult ehk siis igapäevaselt (joonis 1) allub siseauditi juht juhtkonnale ja auditikomiteele, andes nõu ja pakkudes kindlustunnet.



**Joonis 1. Siseauditi üksuse kahene alluvus** (Allikas: Haldma et al. 2017)

Nõukogu ja auditikomitee tugi tähendab sisulist ja järjepidevat koostööd siseauditiga ning abi siseaudiitoritele nende ettepanekute elluviimisel. Auditikomitee ülesandeks on siseaudiitorite kaitsmine, suunamine, kontrollimine, samuti jälgida riskide juhtimist ja auditite sisendit eri aspektidest ning pakkuda nõukogule nõuandeid ja toetust, kuidas kogutud teavet otsustamisel parimal moel kasutada. Auditikomitee tegevus toetab ka siseauditi üksuse objektiivsust ja sõltumatust. Nõukogu ja auditikomitee tugi tähendab sisulist ja järjepidevat koostööd siseauditiga ning abi siseaudiitoritele nende ettepanekute elluviimisel. (Haldma et al. 2017)

Kindlustandva töö olemus ja ulatus defineeritakse siseaudiitori poolt. Kindlustandva tegevuse peamine vorm on audit. Auditeid liigitatakse neljaks erinevaks auditiks (Haldma et al. 2017):

- Finantsaudit - hindab ja analüüsib finantsaruandlust ning nendega seotud dokumente lähtudes õigusaktidest
- Tulemusaudit - hindab organisatsiooni tegevuste tõhusust, mõjusust ja säästlikkust ehk uuritakse, kas organisatsioon tegeleb õige asjaga, õigetel alustel ja võimalikult säästlikult
- Vastavusaudit - analüüsib ja hindab organisatsiooni tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kehtestatud seadustele, eeskirjadele, protseduuridele ja muudele õigusaktidele
- Tegevusaudit ehk juhtimisaudit - hindab organisatsiooni tegevusvaldkondi, struktuuriüksusi ja protsesse kitsamalt

Sarnaselt juhtimise planeerimise protsessile, peavad ka siseaudiitorid tegelema planeerimisega. Siseaudiitorid planeerivad auditeid, kus tuleb arvestada organisatsiooni eesmärkidega, alluvus- ja juhtimisliinidega, oluliste riskidega, ressursside planeerimisega ja kontrollimeetmete rakendamisega. Juhtimisinfo saamiseks toimub peale planeerimist auditeeritava objekti hindamiseks informatsiooni ja andmete kogumine, millele järgneb informatsiooni kontroll ja hindamine. Mida usaldusväärsemad on informatsiooni allikad, seda kõrgemad on juhtimise ja siseauditi tulemuse kvaliteet. Auditeeritavd teemad valitakse riskipõhiselt või juhtidega nõu pidades. Omama peab pilti kogu organisatsiooni tegevusvaldkondadest ning nende auditeerimise vajadustest. Siseauditeerimine on organisatsiooni sõltumatu tegevus, mille läbiviimisel on oluline kvaliteet. Kvaliteedi tagab toimingute läbiviimise sobivus ja eelnev põhjalik planeerimine. Siseauditi protseduuride läbiviimisel on vajalik identifitseerida, analüüsida, hinnata ja salvestada piisavalt teavet, et saavutada eesmärgid ja tagada kvaliteet. Standardid annavad siseaudiitorite tööle raamistiku.

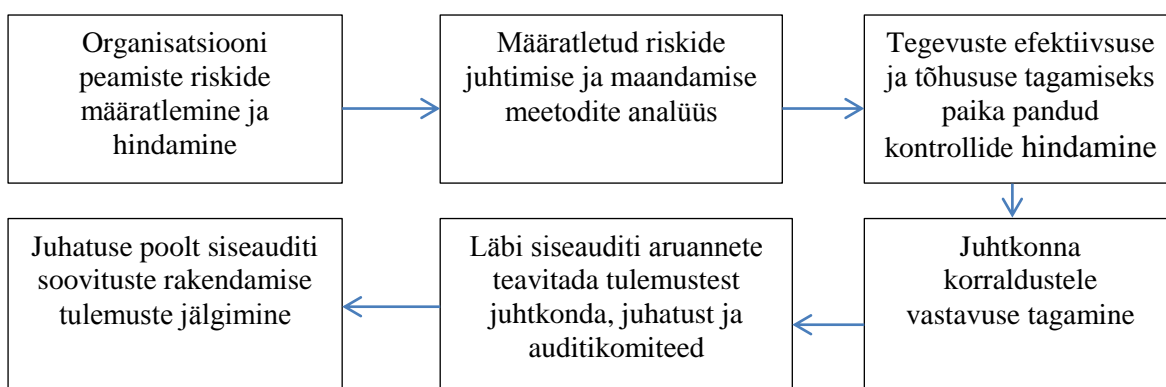
Auditi tulemusena koostab siseaudiitor lõpparuande, kus tuleb esitada töö eesmärgid, ulatus ja tulemused. Tulemuste all tuuakse välja, kuidas on hinnatud riske, avastatud puudused, vead ja nõrkused ning esitatakse ettepanekud nende kõrvaldamiseks ja tegevuse täiustamiseks. Saadav informatsioon on suunatud juhtidele, kes omakorda peaksid saadud informatsiooni kasutades tegema organisatsiooni juhtimiseks vajalikke otsuseid.

**Nõuandvad tegevused** on oma loomu poolest nõustavad ja neid teostatakse üldiselt tellija palvel. Nõuandva tegevuse sisu ning olemus määratletakse kokkuleppel tellijaga. (Rahvusvahelised standardid ... 2017) Nõuandva tegevuse eesmärk on lisada väärtust ja tõhustada organisatsiooni juhtimist. Siseaudiitor saab organisatsioonile lisandväärtuse tuua ainult siis, kui tal on tugev tugi, ta on sõltumatu ning ta on professionaalne ja kompetentne. Nõuandvate teenuste osutamisel peaks siseaudiitor säilitama objektiivsuse ning mitte kuritarvitama oma õigusi ja kohustusi. Kui siseaudiitor on kaasatud juhtimistegevusse või talle antakse ülesandeid, mis võivad tekitada huvide konflikti, ei saa ta teha erapooletuid otsuseid.

Ainult sõltumatu siseauditi funktsioon on võimeline looma juhtimisprotsessidele lisandväärtust. Isegi kui teised nõuded nagu objektiivsus, ausus ja asjatundlikkus võivad olla täidetud, siis sõltumatuse puudumine võib põhjustada auditi järelduste, tulemuste ja

soovituste ebaõigsust ning seega on need kasutud. (Gheorghe, 2008, viidatud Kaarna, 2015) Juhtimisotsuste tegemisel peaks juhtkond siseaudiitori töö tulemusi ja järeldusi kindlasti rakendama. Kui siseaudiitorit ei kuulata ja tema ettepanekuid ellu ei rakendata, siis tegelikku lisaväärtust siseaudit ei loo. Mida tugevam ja pädevam on siseaudit, seda edukam on organisatsioon.

Bota-Avram (2008: 137) toob oma artiklis välja skeemi (joonis 2), mis annab ülevaate peamistest siseauditi protsessidest organisatsioonile väärtuse loomisel.

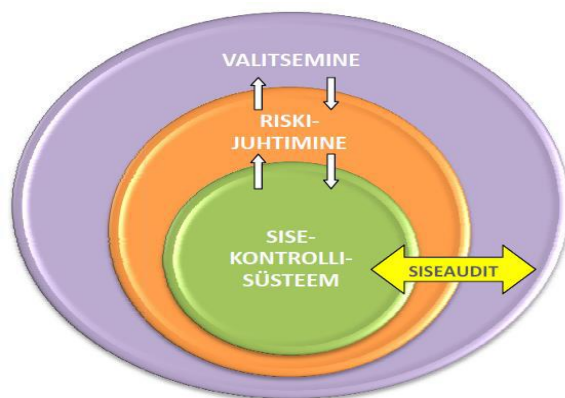


**Joonis 2. Ülevaade siseauditi peamistest protsessidest organisatsioonis** (Allikas: Bota-Avram 2008:137)

Lähtudes joonisest 2, võib öelda, et siseauditi funktsiooni peamised tegevused organisatsioonis on riskide jälgimine, hindamine ja analüüs, selle põhjal tegevusplaani koostamine ning läbi auditite tulemuste ja tähelepanekute rakendada organisatsiooni tegevuse üle järeelvalvet.

Avalikus sektoris käsitletakse riskijuhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesse siseauditi funktsiooni põhialustena, mida ka autor kohe lähemalt kirjeldab. Jooniselt 3 on näha, kuidas siseauditi funktsioon nende kõigi kolme tegevusega seotud on. Nooded tähistavad informatsiooni ja suuniste liikumist kõigi kolme tegevuse vahel. Siseauditi rolliks on aidata parandada ja tõhustada riskijuhtimise, kontrollimise ja valitsemise protsesse, ning anda hinnanguid protsesside efektiivsuse, aruandluse usaldusväärsuse ja toimimise õiguspärasuse kohta.





**Joonis 3. Valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrollisüsteemi vaheline seos organisatsioonis** (Allikas: Riskijuhtimine .... 2013)

**Organisatsiooni valitsemine ehk juhtimine** on IIA järgi protsesside ja struktuuride kogum, mille on kasutusele võtnud kõrgem juhtorgan, et informeerida, suunata, juhtida ja seirata organisatsiooni tegevust selle eesmärkide saavutamisel. Valitsemine on strateegilise suuna andmine ning eesmärkide saavutamise jälgimine. Seetõttu on ta seotud kõigi organisatsiooni tegevustega ning pole lihtsalt eesmärk omaette. (Valitsemine ... 2011) Valitsemispõhimõtted määravad üldise suhtumise sisekontrolli ja juhtimiskultuuri, hõlmates eetilisi väärtusi nagu läbipaistvus, eesmärgipärasus, mõjususe, vastavus, õiguspärasus. Valitsemise eest vastutab organisatsiooni juht.

Siseaudit täidab organisatsiooni valitsemisel nõuandvat funktsiooni, parendades puudulikku organisatsiooni valitsemist ning aruandlust. Siseaudit aitab organisatsioonil toimida standardite ja regulatsioonidega kooskõlas. Siseauditi rolliks on organisatsiooni valitsemise protsessi mõjususe hindamine. Seega siseauditi üksus peab eelkõige hindama ja tegema asjakohaseid soovitusi valitsemise parandamiseks, hinnates ühtlasi, kas otsused ja nende rakendamisega saavutatav mõju vastab organisatsiooni ootustele. Valitsemise tulemusel paraneb usaldus organisatsiooni suhtes.

Siseaudit tagab, et organisatsiooni valitsemisega seotud organisatsioonisisised protsessid oleksid tulemuslikud ja funktsionaalsed, tõstes nii usaldust kõige vastu, mis seondub organisatsiooni hea tava, maine ja väärtushinnangutega. Organisatsiooni valitsemine määratleb struktuuri, mille läbi eesmärgid püstitatakse ja saavutatakse ning teostatakse järelevalvet. (Bostan, Grosu 2010: 91)

**Organisatsiooni riskijuhtimine** ehk riskide teadlik juhtimine on pidev protsess ja süsteemne tegevus, mis aitab juhtkonnal vastu võtta paremad strateegilised otsused. Ta on oluline osa heast valitsemisest. Süsteemne riskijuhtimine on strateegiline ja operatiivne kontrolli all hoidev tegevus organisatsiooni sees. Riskijuhtimine on valitsemise oluline osa ja ülesanne. Riski olulisus sõltub eelkõige selle mõjust organisatsiooni tegevusele ja eesmärkide täitmisele (Haldma *et al.* 2017).

IIA defineerib riskijuhtimist kui protsessi võimalike sündmuste ja situatsioonide kindlakstegemiseks, hindamiseks, juhtimiseks ning kontrollimiseks, et anda piisavat kindlust organisatsiooni eesmärkide saavutamise osas. Riskide teadvustamiseks annab siseauditi kaasamine täiendava võimaluse, et kõrvalt vaadates ja hinnates paremini märgata tegevusi ohustavaid riske. Kutser-Sannik (2016) leidis oma magistritöös, et riskijuhtimise rakendamine avaldab positiivset mõju kogu ettevõttele. Riskijuhtimine on osa ettevõtte kultuurist, mida võib nimetada filosoofiaks, mõtteviisiks, mõtestatud käitumiseks. Süsteemi kasud väljenduvad vaid siis, kui riskijuhtimise põhimõtted on ettevõttes põhjalikult juurutatud (Kutser-Sannik 2016).

Riskijuhtimine on ennetusliku iseloomuga, mis paneb probleemidega tegelema enne, kui asjad või protsessid päris viltu lähevad. Riskide juhtimise käigus tuvastatakse eesmärkide saavutamist ohustavad ja takistavad tegurid, töötatakse välja tegevuskavad oluliste riskide maandamiseks, määratakse selle eest vastutajad ning tähtajad riskimaandamise meetmete rakendamiseks. Riskide juhtimise eest on vastutav organisatsiooni juhtkond, kelle ülesandeks on välja töötada sobivad riskijuhtimise raampõhimõtteid ja seejärel neid ka organisatsioonis rakendada.

Kuna riske ei ole võimalik hinnata tõeselt väljastpoolt organisatsiooni, siis on siseauditi ennetustegevuses täita oluline roll. Siseauditi roll riskide juhtimises on märgata organisatsiooni nõrkusi ja anda soovitusi, kuidas neid vähendada, üheaegselt parandades ja täiustades nii süsteeme kui protsesse. Lisaks pakkuda juhkonnale kvaliteetset ja asjakohast informatsiooni organisatsiooni puudutavate riskide ja nende juhtimise efektiivsuse kohta. Samuti annab riskide hindamine olulise sisendi organisatsiooni siseauditi üksuse aastase tööplaani koostamisesse ning võimaldab seega osutada siseauditi üksusel organisatsiooni juhtkonnale suuremat väärtust juhtimisotsuste tegemisel.

Siseauditi juhi ülesandeks on koostada riskidel põhinev tööplan, mis on kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega. Eelkõige tuleb siin arvestada juhtkonna ettepanekutega, et tagada juhtide ootused siseauditi arvamuste ja järelduste osas. Parim viis riskide juhtimise läbiviimiseks, on juhtide ja siseaudiitorite ühine koostöö organisatsiooni strateegia ja tööplaanide koostamisel. See kindlustab, et strateegiates ja plaanides sisalduksid kohe vajalikud ning asjakohased riskijuhtimise meetmed.

Aastal 2010 viis IIA läbi üleilmse uuringu CBOK (*The Common Body of Knowledge*), kus määratleti siseauditi rolli ulatus riskide juhtimisel. Uuringus vastanutest 77% arvas, et siseauditi on organisatsiooni riskijuhtimises eelkõige nõustav roll. Selline tulemus näitas, et siseaudiitoritel on riskide juhtimisest parem arusaamine, kui organisatsiooni juhtidel endil ning see suurendab nõustamise olulisust. 48% vastanutest pidas siseauditi organisatsioonis riskijuhtimise kujundamise ja rakendamise vahendiks. Samas ainult 40% vastanutest arvas, et siseauditi funktsioon pakub sõltumatut kindlust riskide juhtimisel. IIA tõi uuringu tulemusena välja, et enamik siseauditi tegevusi pakkus laialdast nõu eelkõige riskide juhtimisel. Vähe oli aga neid siseaudiitoreid, kes suutsid pakkuda organisatsioonile täielikku kindlust ja nõu riskijuhtimise protsessis.

Sarnaselt eelnevalt välja toodud uuringu tulemustele, toovad mitmedki autorid oma artiklites välja, et siseauditi funktsioon ja organisatsiooni riskijuhtimine on tihedalt seotud. Asare (2009: 22) seostab siseauditi rolli riskide juhtimises peamiselt nõustamistegevuse ja järelevalvega. Näiteks Beumer (2006: 74-76) arvates võiks siseauditi ja riskijuhtimise eestvedajaks olla sama inimene, et tagada nende kahe funktsiooni puhul sarnane lähenemisviis. Mõlemad funktsioonid annavad tema meelest organisatsioonile lisaväärtust viies nii risk miinimumi. Gramling, Myers (2006, viidatud Lahesaare 2015 järgi) arvates peaks riskijuhtimine olema üks siseauditi funktsioonidest, mis on ühendatud siseauditi plaanidega, tuginedes ja hinnates organisatsiooni riskijuhtimise protsessi.

**Organisatsiooni kontrolliprotsessid ehk sisekontrollisüsteem** on IIA tõlgenduses protseduurid ja tegevused, mis on loodud ja viiakse ellu, et tagada riskide hoidmine organisatsiooni poolt aktsepteeritaval tasemel. Kontrolli teostamise eelduseks on kontrollikeskkonna olemasolu. Kontrollitegevused on kõik tegevused, mida tehakse organisatsiooni sisemiste reeglite ja kehtestatud õigusaktide alusel. Kontrollikeskkond

tagab distsipliini ja struktuuri sisekontrollisüsteemide toimimiseks, hõlmates järgmisi elemente („Siseaudiitori kutsetegevuse ...”):

1. ausus ja eetilised väärtused;
2. juhtkonna filosoofia ja juhtimisstiil;
3. organisatsiooni struktuur;
4. õiguste ja kohustuste ning vastutuse määramine;
5. personalipoliitika ja sellealane tegevus;
6. personali kompetentsus.

Kontrolli teostatakse nii jooksvalt organisatsiooni protsessidesse sisse seatud mehhanismide kaudu kui ka konkreetseid auditeid läbi viies. Siseaudit on üks osa sisekontrollist. Siseauditi funktsioon ei saa olla eraldi asutuse üldistest eesmärkidest, ta peab toetama oma tegevusega eesmärkide saavutamist (Siseauditi arvestus...2002: 15).

Sisekontrollisüsteem moodustub juhtkonna poolt kujundatud organisatsiooni kontrollikeskkonna ja töökorralduse alusel. Siseaudit on üks osa organisatsiooni kontrollisüsteemist. Siseauditi ülesanne on sisekontrollisüsteemi olemasolu, tema tõhususe ja õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavuse hindamine. Lisaks sisekontrollisüsteemi protsesside ja protseduuride hindamisega määrata ühtlasi kindlaks võimalikud arendamist vajavad kohad ning analüüsida, kas sisekontrollisüsteem täidab oma eesmärgi. Hinnangute põhjal saab juhtkond vastu võtta otsuseid ja seeläbi parendada ka organisatsiooni valitsemist.

Unegbu, Obi (2007) peavad siseauditit organisatsiooni juhtkonna poolt kehtestatud sisekontrollisüsteemi osaks, tagades nii organisatsiooni tegevuse jälgimine ja juhtkonna abistamine. Nad rõhutavad, et siseaudit mõõdab, analüüsib ja hindab teiste kontrollide tõhusust, kulude vähendamist, kasu maksimeerimist, juhtimise tulemuslikkust ja sujuva haldamise tagamist. Sisekontrollisüsteemi abil on võimalik vähendada riske sh pettuste ja korruptsioonijuhtumite realiseerumise tõenäosust. Tulemuslikuks peetakse sellist sisekontrollisüsteemi, mille rakendamisel organisatsioonis on saavutatud head tulemused kõikide seaduses nõutud eesmärkide osas ja kui rakendatud kontrollimeetmed toetavad organisatsiooni eesmärkide saavutamist. (Unegbu, Obi 2007)

Siseaudit on organisatsioonisisene protsess, mis on suunatud organisatsiooni eesmärkide saavutamisele hinnates ja parendades organisatsiooni valitsemist, riskijuhtimist ning sisekontrollisüsteemi. Siseauditi rolliks organisatsiooni juhtimisel on IIA juhendmaterjali kohaselt ([www.globaliia.org](http://www.globaliia.org)):

- Analüüsida riske, mis võivad mõjutada organisatsiooni tegevuse ja selle sisekontrollisüsteemi efektiivsust ning määrata saadud tulemuste alusel kindlaks oma siseauditilase tegevuse prioriteedid ja koostada tööplaanid
- Tuvastada organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmed, hinnata nende tulemuslikkust, säästlikkust ja efektiivsust ning avaldada arvamust nende piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta
- Teavitada juhtkonda oma tähelepanekutest ja järeldustest ning vajadusel anda soovitusi olukorra parandamiseks, juhtimis- ja kontrollimeetmete täiustamiseks või uute rakendamiseks.

Mõjusaks riskijuhtimiseks ja kontrollidega tegelemiseks on IIA koostanud soovitusliku juhendmaterjali kolme kaitseliini mudeli loomiseks. Antud mudelis eristatakse organisatsiooni üksuste tasandil kolme kaitseliini ehk organisatsiooni osapooli, kelle tegevus peab tagama organisatsiooni eesmärkide täitmise ning takistuste õigeaegse likvideerimise. Igal kaitseliinil on erinevad rollid (Haldma *et al.* 2017):

1. Esimene kaitseliin moodustub tegevuste põhivastutajatest (kõik üksused ja funktsioonid), kes rakendavad esmaseid meetmeid selleks, et tegevused õnnestuksid. Analüüsitakse tegevusi, hinnatakse riske, leitakse viise enesehindamiseks ja esmaseks kvaliteedikontrolliks, rakendatakse tulemusi hindavaid mõõdikuid. See eeldab asjakohaseid juhtimis- ja järelvalve kontrole.
2. Teine kaitseliin moodustub erineva tasandi järelevalve- ja kontrolliroollidest (riskide järelevalve, nt. riski- ja kvaliteedijuhid). Sellele tasandile jääb ka sisekontrolli üksuste tegevus, mis hindab tegevuste korrektsust ja annab hinnanguid mittevastavusele.
3. Kolmanda kaitseliini moodustab siseauditi üksus (sõltumatu kindlustunde andja), kes vaatab organisatsiooni tegevust kõige laiemal tasemel ja annab hinnangu oma tegevuse raames ka eelmisele kahele kaitseliini toimimisele.

Kõrgemat juhtorganit ja tippjuhtkonda ei peeta kolme kaitseliini mudeli osadeks, vaid peamisteks teabe saajateks. Mudel on rakendatav nende juhtimisel ja toetusel. Kõik kaitseliinid peaks olema õigesti koordineeritud, et oleks tagatud tõhusus ja mõjususe.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt saadi teada, et siseaudit on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus. Siseauditi ülesandeks on hinnata ja täiustada valitsemise ja riskijuhtimise protsesse ning sisekontrollisüsteemi, et aidata kaasa nende parendamisele ja tulemuslikkusele. Et siseauditeerimine oleks efektiivne ja tõhus, peab juhtkonna ning siseaudiitori vahel toimuma teineteisest sõltumatu koostöö. Ainult sõltumatu siseauditi funktsioon on võimeline looma juhtimisprotsessidele lisandväärtust ning tagama efektiivsema audutite kvaliteedi. Kas avaliku sektori organisatsioonis toimib siseauditi funktsioon samamoodi või on erinevusi, selgub järgmises alapeatükis.

#### **1.4. Siseaudit avaliku sektori organisatsioonis**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt antakse selles alapeatükis ülevaade siseauditi funktsiooni olulisusest avaliku sektori organisatsiooni juhtimisel. Tuuakse välja eripärad, mis eristavad avaliku sektori organisatsioone tavalistest organisatsioonidest ning antakse ülevaade siseauditi rollist avaliku sektori organisatsioonis.

Avalik sektor jaguneb valitsussektoriks ja muuks avalikuks sektoriks, kuhu kuuluvad ka ülikoolid. Avaliku sektori eetika põhineb kolmel printsiibil: tegutseda vastutustundlikult, vältida huvide konflikte ja tegutseda säästvalt ning tõhusalt. Avaliku sektori organisatsioonid tegutsevad avaliku huvi ja poliitika poolt määratud vajaduste raames. Avaliku sektori organisatsioonide tegevus peab olema avalik ning läbipaistev. See omakorda on suurendanud nõudlust avaliku sektori organisatsioonide tegevuse läbipaistvuse ning suurendatud kontrolli järele.

Siseauditi funktsiooni vajalikkuse suurenemisele nii Eesti avalikus sektoris, kui ka mujal maailmas on kaasa aidanud viimaste aastate suured finantsskandaalid. Siseauditi

funktsiooni rakendamise vajadus on kontrollida avalike ressursside kasutamist seal, kus neid vajatakse ja kuhu need on ette nähtud ning suunatud. Anda juhtimiseks vajalikku informatsiooni ning suurendada juhtide vastutust seoses avalike vahendite kasutamisega. Hästi toimiv siseauditi funktsioon võib juhtimise otsustusprotsessis mängida olulist rolli ja suurendada otsuste kvaliteeti. Samas siseaudiitori ülesanne pole ära teha juhtide tööd ega muuta organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri. Siseaudit on avalikus sektoris kindlustunde andja, kas olemasolevad kontrollimeetmed on piisavad ja säästlikud ning vastavad seadustele ning standarditele. Siseaudit kui funktsioon peaks olema igas avaliku sektori organisatsioonis, et avastada võimalikke riske või puudusi organisatsiooni tegevuses ning ennetada või parandada tekkida võivaid olukordi.

Asare (2009: 20) käsitluse kohaselt pakuvad siseauditi tegevused just avaliku sektori organisatsioonidele kindlust, aidates kaasa juhtimisprotsesside ja tulemuslikkuse parendamisel. Siseauditi rollideks avaliku sektori organisatsioonis on eelkõige olla:

1. vara säilivuse tagaja
2. finantsandmete usaldusväärsuse testija
3. üks juhtimise abifunktsioonidest

Vajadus riskide juhtimise järele tuleneb avaliku sektori keerulisest tegutsemiskeskkonnast ning avalike vahendite piiratusest. Siseauditi roll riskide juhtimises seisneb peamiselt järelvalves ja nõustamises erinevate riskide maandamiseks. Siseauditi ülesandeks on anda organisatsiooni juhtidele sõltumatu ja objektiivne kindlus, et olemasolevad riskid on viidud aktsepteeritavale tasemele ning kui ei ole, siis tuleb sellest teavitada kõrgeimat juhtkonda. (Asare 2009: 22)

Avalike vahendite ja varade efektiivne ja sihipärane kasutamine peaks olema avalikus sektoris prioriteediks. Avaliku sektori tegevused ning juhtide tehtavad otsused omavad olulist mõju tervele ühiskonnale laiemalt. Siseaudit on esmane kontroll, mis aitab läbi oma tegevuste hinnata, kas avalikke vahendeid kasutatakse sihipäraselt.

Samuti aitab siseaudit maandada organisatsiooni tegevusega seotud riske, mis avalikus sektoris on seotud eelkõige just pettuste ja korrupsiooniga. Siseaudit ei aita mitte ainult vähendada korrupsiooniriski ja pettusi, vaid tagab ka parema kontrolli füüsiliste varade olemasolu ja kasutamise üle, et vältida nendega seotud pettusi ja kuritarvitamist. Organisatsiooni juhtide esmane kohustus on sisse viia sellised kontrollimehhanismid, mis

muudaks pettuste võimaluse mõistlikult väikeseks. Tugev kontrollikeskkond ja organisatsioonikultuur on pettuste ennetamise aluseks. Siseauditi funktsioon suurendab avaliku sektori juhtide vastutust seoses kogu organisatsiooni juhtimisega, kuna organisatsioonid peavad rakendama süsteeme ja protsesse, mis aitaksid avastada pettusi ja muuta avaliku sektori üksuste tegevused läbipaistvamaks (Asare 2009: 23).

Girbaci, Mirea (2011: 57, viidatud Kaarna 2015) arvates seisneb avaliku sektori organisatsioonis siseaudiitorite poolt lisatav väärtus peamiselt võimes soovitude ja järelduste abil parendada sisekontrollisüsteemi ning riskide juhtimist. Nende tgevuste käigus edendab siseaudiitor organisatsioonis säästlikku mõtteviisi, loob uusi võimalusi ja aitab vältida pettustest ning kuritarvitamistest tekkivaid kahjumeid. (ibid: 57) Samuti aitab siseaudit tagada parema kontrolli füüsiliste varade olemasolu ja kasutamise üle. Avaliku sektori valitsemise eesmärk on tagada avaliku sektori suutlikkus täita oma ülesandeid lähtuvalt üldistest huvidest efektiivselt, tõhusalt ning jätkusuutlikult (Valitsemine... 2011).

Tulenevalt varasematest uuringutest ja erialakirjanduses välja toodust, on siseauditi funktsioon igati põhjendatud avaliku sektori organisatsioonides. Kuna üldjuhul on avaliku sektori üksused suured, siis on võimalus rohkem oma tegevuses eksida. Siseauditi funktsioon on kõikehõlmav, kontrollides ka juhtide tegevust. Kõige selle juures tuleb siseaudiitoritel jääda sõltumatuks ja objektiivseks. Avalikus sektoris pole aga täielikku sõltumatust alati võimalik saavutada. Unegbu, Kida (2011, viidatud Kaarna, 2015) kui ka Sterck, Bouckaert (2006, viidatud Kaarna, 2015) põhjendavad seda väidet sellega, et organisatsiooni juhid tihtipeale panevad siseaudiitoreid arendama sisekontrollisüsteeme, see aga tekitab vastuolu, kuna siseaudiitorid ise peavad neid samu süsteeme auditeerima. IIA standardite kohaselt peab aga siseauditi funktsioon olema sõltumatu, tagades nii siseauditi objektiivsed järeldused-otsused. Gheorge (2008: 590) on siseauditi funktsiooni sõltumatuse suurendamiseks avalikus sektoris välja pakkunud kahekordsete alluvusliinide mudeli, mis kindlasti aitaks suurendada siseauditist saadavat lisandväärtust. Siseaudiitor võiks alluda nii avaliku sektori juhile kui ka riigi poolt selleks loodud institutsioonile. Seega oleneb sõltumatus organisatsiooni juhtidest ja nende arusaamadest. Saavutamaks siseauditi funktsiooni suurimat sõltumatust tuleb kindlasti arvestada iga konkreetse organisatsiooni eripäradega.



Avaliku sektori organisatsioonidel tuleb siseauditi funktsiooni korraldamisel arvestada erinevate nõuetega, mis seavad siseauditi rakendamise kitsastesse raamidesse. Ühelt poolt on siseauditi raamistik eelduseks siseauditeerimise rakendamiseks, teisalt võib samast raamistikust saada peamine siseauditi mitterakendamise põhjus, kuna organisatsioonid ei suuda nõuete täitmisega kaasa minna. Gheorghe (2008: 593) jagab avaliku sektori juhid nelja suuremasse rühma:

- juhid, kes ei korralda siseauditit, kuna nende arvates ei ole see vajalik;
- juhid, kes võtavad siseauditit kui kohustuslikku tegevust;
- juhid, kes ajavad siseauditi segi teiste sisemiste kontrollidega ning seega ei mõisteta siseauditi peamist funktsiooni;
- juhid, kes on teadlikud siseauditit funktsioonist ja ülesannetest ning ei sekku siseauditi tegevustesse, kuid arvestavad kindlasti siseauditi aruande järelduste ja soovitusega.

Eckhart *et al.* (2001, viidatud Kaarna, 2015) toob välja, et paljud juhid ei mõista siseauditeerimise olulisust avalike organisatsioonide juhtimisel. Arvatakse, et siseauditeerimine ei anna organisatsioonile midagi juurde. Siseauditeerimise olemus ja ülesanded pole juhtidele arusaadavad ning seetõttu ei peeta vajalikuks selle funktsiooni loomist.

Arvestades IIA standarditest tulenevaid nõudeid ning avaliku sektori organisatsioonide rahaliste vahendite piiratust, on siseauditi üksusele alternatiiviks, osta siseauditi teenust sisse väljastpoolt organisatsioonile. Kumma variandi kasuks otsustada, sõltub eelkõige juhtkonnast ja juhtkonna arusaamast siseauditist kui funktsioonist. Siseauditi kui funktsiooni üks tähtsaimaid tegureid on usaldusvärsus. Valiku tegemisel tuleks arvestada:

1. organisatsiooni eripära ja seadusest tulenevate erinõuetega
2. organisatsiooni kultuuri ja kontrollikeskkonnaga
3. organisatsiooni eelarve ja ressursside võimalustega.

Samuti tuleks läbi mõelda, millised on ootused auditile, kuidas osatakse kaardistada planeeritava auditi eesmäärke, kas saadav teenus on usaldusväärne, kas siseaudiitor on kompetentne ja pädev jne. Eelkõige tuleb juhtidel valiku tegemisel lähtuda siseaudiitori erialasest kompetentsusest ja organisatsiooni olemasolevatest ressurssidest.

Organisatsiooni sisese siseaudiitori eeliseks on see, et ta teab ja tunneb valdkonda, kus organisatsioon tegutseb. Teab ja tunneb süsteeme ja osapooli. Teab, kuidas asjad reaalselt käivad ning toimivad. Tal on parem ülevaade dokumentidest ja kättesaadavus informatsioonile, mis aitab teha järelevalvet palju efektiivsemalt kui väljastpoolt organisatsiooni siseaudiitori rolli täitev isik. (Antsmäe, 2016)

Olenemata, kas siseauditi teenust ostetakse väljastpoolt organisatsiooni või omatakse siseauditi üksust, vastutab siseauditi kvaliteedi tulemuse eest organisatsiooni juht. Juhi kohustus on luua siseauditi tegevuseks kõik vajalikud eeldused ning tagada siseauditi funktsiooni sõltumatus. (Antsmäe, 2016)

Kuna siseauditi osatähtsus avaliku sektori juhtimisel aina suureneb, siis tuleks autori hinnangul siseauditi funktsioon ülikoolide juhtimisse kindlasti kaasata. Siseaudit läbi sõltumatu, objektiivse, kindlust ja nõu andva tegevuse loob nii ülikooli sees kui avalikkusele suuremat väärtust.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Lähtuvalt eesmärgist toodi välja eripärad, mis eristavad avaliku sektori organisatsioone tavalistest organisatsioonidest. Avaliku sektori organisatsioonide tegevus peab olema avalik ning läbipaistev, mis omakorda nõuab avaliku sektori organisatsioonide tegevuse suuremat kontrolli. Avaliku sektori valitsemise eesmärk on tagada avaliku sektori suutlikkus täita oma ülesandeid lähtuvalt üldistest huvidest efektiivselt, tõhusalt ning jätkusuutlikult. Siseauditi eesmärgiks avalikus sektoris on jälgida, et ressursse kasutatakse seal, kus neid vajatakse ja kuhu need on ette nähtud. Avaliku sektori organisatsioonidel tuleb siseauditi funktsiooni korraldamisel arvestada erinevate nõuetega, mis määravad ka selle, kas luua organisatsioonis endas siseauditeerimise üksus või osta siseauditi teenust väljastpoolt organisatsiooni sisse.

## 2. SISEAUDITI ROLL JUHTIMISEL

### 2.1. Metoodika valik ja põhjendus

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt antakse ülevaade töö koostamisel kasutatud uurimismeetoodikast. Kirjeldatakse töö eesmärki ja selle saavutamiseks püstitatud uurimisülesandeid. Antakse ülevaade uuringus osalenud valimist.

Magistritöö läbiviimise uurimismeetodina kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, mille eesmärgiks on mõista ja avastada uusi aspekte, püstitada uusi hüpoteese, kirjeldada tegelikkust. Tulemuseks on uuritava nähtuse detailne ja põhjalik tõlgendus. Kvalitatiivse analüüsi puhul pole andmed, nende töötlemine ja järeldused seotud arvuliste näitajatega ega mõõtmisega. Pigem püütakse vastata küsimustele *miks* ja *kuidas*. Tulemuste kehtivus sõltub argumentide tugevusest, loogikast ja nende kooskõlast. (Õunapuu 2014: 53-54) Kvalitatiivses uurimustöös, kus tegeletakse inimeste isikliku kogemuse uurimise, kirjeldamise ja tõlgendamisega, püütakse mõista pigem väikese arvu osalejate maailmavaadet ja püstitatud hüpoteesi paikapidavust, kui suure valimi kaudu (Laherand 2008: 20).

Empiirilise osa raames viidi läbi juhtumiuuring, et välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab ülikoolide juhtimist. Ja seda nii Eesti ülikoolide siseaudiitorite kui juhtide vaatenurkadest lähtuvalt. Juhtumiuuring võimaldab tuvastada ja analüüsida erinevate protsesside, tegevuste jne vahel tekkida võivaid seoseid. Juhtumiuuringu puhul on küsimuse *kuidas* esitamine õige strateegia, kuid see ei ütle, mida konkreetselt tuleks uurida.

Töö eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade siseauditi olemusest, funktsioonist ja eesmärkidest, lähtudes õigusaktidest, erialasest kirjandusest ja varasematest teooriatest;
2. Selgitada organisatsiooni juhtimise olemust ja eesmärke;
3. Analüüsida ja selgitada siseauditi rolli organisatsiooni juhtimisel;

4. Anda ülevaade siseauditi funktsiooni olemasolust ja selle rakendamisest Eesti ülikoolides;
5. Analüüsida siseauditi rolli ülikoolide juhtimisel, tuues välja erinevad seisukohad küsitlusele vastanud siseaudiitorite ja juhtide poolt.

Kvalitatiivses uurimustöös on mõistlik protsessi alguses püstitada uurimisküsimused või hüpoteesid, mis aitaks konkretiseerida töö eesmärgi. Õunapuu (2014) arvtes on hüpotees tõestamist vajav väide uuritava nähtuse kohta või selle seoste kohta teiste nähtustega. Kvalitatiivses uurimustöös ei tõestata hüpoteesi, vaid otsitakse sellest lähtudes fakte ja oletuslikke vastuseid. Uurimisprobleem küsib, hüpotees annab sellele oletusliku vastuse. (Õunapuu 2014: 130)

Rakendades kättesaadavuse põhimõtet ja lähtudes töö eesmärgist, moodustati magistritöö autori poolt valim kindlate kriteeriumite alusel. Valimisse said kuuluda ainult need Eesti ülikoolid, kelle seadus (põhikiri, juhtimiseeskiri, siseauditeerimise eeskiri) nõuab siseauditi funktsiooni olemasolu. Nendeks ülikoolideks olid Tartu Ülikool (*edaspidi TÜ*), Tallinna Tehnikaülikool (*edaspidi TalTech*), Tallinna Ülikool (*edaspidi TLÜ*) ja Eesti Maaülikool (*edaspidi EMÜ*). Andmekogumismeetodina kasutati küsitlust (Lisa 1), mis pole päris omane kvalitatiivsele uurimusõõle. Sobilikum oleks intervjuu vorm, kuid antud töö jaoks oli olulisem saada võimalikult palju arvamusi, hinnanguid ja hoiakuid ning ajaressursi kokkuhoiu mõttes tundus küsitlus efektiivsem. Läbi küsitluse oli soovitud teemale kõige lihtsam ja kiirem võimalus saada palju vastuseid. Läbiviidud küsitluse peamine eesmärk oli välja selgitada siseaudiitorite ja juhtide kui erinevate osapoolte nägemus siseauditi rollist ülikooli juhtimisel. Küsimustiku koostamisel lähtus autor teoreetilises osas käsitletud siseauditi ja organisatsiooni juhtimise teemasid.

Küsitlus koosnes 32 küsimusest, millest kaks olid üldised küsimused, viisteist puudutasid siseaudit ja teine viisteist puudutasid juhtimist. Küsimustikus olid valikvastustega, osaliselt avatud vastustega ja avatud vastustega küsimused. Avatud vastustega küsimused võimaldavad uurida ja seletada konkreetse vastaja arvamusi ja hinnanguid personaalselt. Seetõttu peab autor avatud vastustega küsimusi väga olulisteks ning informatiivsemateks, nagu oleks tegemist intervjuu läbiviimisega.

Küsitlus viidi läbi ajavahemikul 05.-25.04.19. Küsimustikud saadeti meili teel kokku kahekümnele TÜ, TalTechi, TLÜ ja EMÜ kodulehelt valitud iskule. Valimi moodustamise kriteeriumiks olid need Eesti ülikoolid, kelle seadus (põhikiri, juhtimiseeskiri, siseauditeerimise eeskiri) nõuab siseauditi funktsiooni olemasolu. Valimi kahekümne isiku hulka kuulusid kõigi nelja ülikooli siseauditiga seotud inimesed ja juhuslikkuse alusel valitud ülikooli juhtimisega seotud iskud (nõukogu liikmed, auditikomitee liikmed, rektoraadi liikmed, prorektorid, valdkondade juhid). Kokku vastas küsitlusele üksteist inimest, neist neli juhtimisega seotud inimest ja seitse siseaudiitorit. Autor eemaldas Tallinna Ülikooli valimist, kuna sai üldüldise ülikooli poolse keeldumise, mida informatsiooni edastaja põhjalikumalt ei soovinud kommenteerida. Seega vähenes valim ühe ülikooli võrra, mis oluliselt ei mõjutanud analüüsi tulemusi.

Kvalitatiivset juhtumiuuringut iseloomustab süvitsi kogutud andmestik, mille analüüsi tulemusi kirjeldatakse detailselt ning uurimistulemused esitatakse uurimustöö arutelu peatükis (Laherand 2008: 291). Sellist analüüsi vormi nimetatakse ka diskursusanalüüsiks. Diskursusanalüüs on kvalitatiivsete andmete analüüsi vorm, mis toetub andmestiku detailsele uurimisele. Andmete analüüsi alustatakse sarnasuste ja erinevuste otsimisega. Andmestik on seda kvaliteetsem, kui sisaldab erinevaid vaatenurki. (Laherand 2008: 316) Lähtuvalt diskursusanalüüsi meetodist määrab antud töö puhul uurimisküsimus selle, mida andmestikust detailsemalt uurida, kirjeldada ja selgitada. Kaardistamaks Eesti ülikoolide siseauditi rolli juhtimisel toob autor välja küsitluses osalenud siseaudiitorite ja juhtide vastused ning võrdleb neid omavahel. Analüüsitakse siseaudiitorite ja ülikooli juhtide ning ülikoolide lõikes vastuste erinevusi ja sarnasusi. Lähtuvalt vastajate soovist, ei analüüsita tulemusi isikute põhiselt. Tegemist on üldistamisega läbi küsitluse analüüsi. Saadud tulemusi ei ole võimalik võrrelda eelnevate uurimustega, kuna ülikoolides pole varem siseauditi rolli uuritud. Võrrelda saab saadud tulemusi eelnevalt loodud teooriate ja erialase kirjanduse, IIA standardite analüüsi kaudu, mis kinnitavad või lükkavad ümber saadud tulemused. Töös on kasutatud kvalitatiivsele uurimusele omast paindlikku järeldusteni jõudmist.

Valitud kvalitatiivne uurimismetood sobis uurimisprobleemi kirjeldamiseks ja analüüsiks kõige paremini. Töö autori hinnangul on valimi hulk piisav, et läbi viia saadud andmestiku analüüs. Vastuste võrdlemisel sai suhteliselt objektiivselt välja tuua ülikoolide juhtide ja siseaudiitorite arvamused siseauditi rolli olulise kohta organisatsiooni juhtimisel.

Väärtuslikum informatsioon saadi nendest vastustest, kus küsimuse vastused olid detailsemalt ja põhjalikumalt lahti kirjutatud. Saadud vastuseid kasutatakse ainult konkreetse magistritöö koostamiseks ja eraldi ülikoolide kaupa andmeid ei avalikustata.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Tulenevalt eesmärgist anti selles peatükis ülevaade töö koostamisel kasutatud uurimismeetoodikast. Kirjeldati töö eesmärki ja selle saavutamiseks püstitatud uurimisülesandeid. Toodi välja valim, kellele küsitlused saadeti. Järgnevalt antakse ülevaade uuringus osalenud kolme Eesti ülikooli – Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Eesti Maaülikool õigusaktidest ja muudest dokumentidest, millest tuleb siseauditi funktsiooni rakendatamisel ülikoolidel juhinduda.

## **2.2. Siseauditi funktsiooni rakendamine Eesti ülikoolides**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt antakse ülevaade kolme Eesti ülikooli - Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Eesti Maaülikool õigusaktidest ja muudest dokumentidest, millest tuleb siseauditi funktsiooni rakendatamisel ülikoolidel juhinduda. Selgitatakse ülikooli siseauditi funktsiooni eesmärke, siseauditeerimise korraldamist ja alluvuse nõudeid ning antakse ülevaade siseaudiitori kutsenõuetest.

Ülikooliseaduse mõistes on ülikool avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb ülikooliseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel. Ülikooliseadus võeti vastu 1995. aastal ja see reguleerib kuue avalik-õigusliku ülikooli – Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ning Eesti Muusika – ja Teatriakadeemia tegevust. Ülikooliseadust kohaldatakse Tartu Ülikoolile ja Tallinna Tehnikaülikoolile niivõrd, kuivõrd nimetatud ülikoolide seadused ei sätesta teisiti. (Ülikooliseadus § 3)

Siseaudit on kohustuslik ainult nendes ülikoolides, kelle seadus (põhikiri, juhtimiseeskiri, siseauditeerimise eeskiri) seda nõuab. Siseauditi funktsiooni rakendatamisel ülikoolides tuleb arvestada IIA standardite, audiitortegevuse seaduse, siseaudiitori eetikakoodeksi ja teiste regulatsioonide, eeskirjade ning määrustega. Samuti juhinduvad siseaudiitorid oma

töös Eesti Vabariigis kehtivatest õigusaktidest, nagu seda teevad ka teised avaliku sektori üksused. Eraldi ülikoolidele suunatud siseauditi korraldamise põhimõtteid välja töötatud pole. Vastavalt IIA standarditele tuleb organisatsioonis välja töötada siseauditi põhimäärus. Siseauditi põhimäärus on ametlik dokument, milles on defineeritud siseauditi üksuse eesmärk, õigused ja kohustused ning vastutus, sätestades siseauditi üksuse positsiooni, alluvuse kõrgemale juhtorganile ning defineerides siseauditi üksuse tegevuste ulatuse (Rahvusvahelised standardid ...). Kui põhimäärust eraldi ei kehtestata, siis võib kõik eelnev olla reguleeritud ka organisatsiooni sise-eeskirja või eraldi siseauditeerimise eeskirjaga. Siseauditi korraldamise ja selle standardite nõuete järgimise eest vastutab ülikoolis juhtkond.

Järgnevalt toob autor tabelis 2 võrdlusena välja ülikoolide TÜ, TalTech ja EMÜ põhikirjades ja siseauditeerimist puudutavates dokumentides olevad juhtimist ja siseauditi puudutavad olulised andmed: ülikoolide juhtorganid, samuti dokumendid, mis reguleerivad siseauditi funktsiooni, kuidas on siseauditi töö korraldatud ja kellele siseaudit allub ning kutsealased nõuded.

**Tabel 2.** Juhtorganid ja siseauditi funktsiooni nõuded TÜs, TalTechis ja EMÜs (*Autori koostatud*)

	TÜ	TalTech	EMÜ
Juhtorganid	Senat, nõukogu, rektor	Kuratoorium, nõukogu, rektor	Ülikooli valitsus, nõukogu, rektor
Dokument, mis reguleerib siseaudi funktsiooni	Siseauditeerimise eeskiri	Siseauditeerimise eeskiri	Siseauditi sise-eeskiri, auditikomitee põhimäärus
Siseauditi alluvus	Töökorralduslikult rektorile, funktsionaalselt nõukogule	Töökorralduslikult rektorile, funktsionaalselt kuratooriumile	Töökorralduslikult rektorile, funktsionaalselt nõukogule
Siseauditeerimise teostaja	Siseauditi büroo (siseauditi juht ja 2 siseaudiitorit)	Siseauditi üksus siseauditi juht ja 2 siseaudiitorit)	Siseaudiitor
Siseaudiitori kvalifikatsioon	Siseauditi juht – atesteeritud ja omab sertifikaati, siseaudiitoritel sertifikaadi kohustus puudub	Siseauditi juht – atesteeritud ja omab sertifikaati, siseaudiitoritel sertifikaadi kohustus puudub	Atesteeritud ja omab sertifikaati
Auditi tulemuste	Rektorile lõpuarutelu	Kuratooriumile 2	Nõukogule kord

esitamine	järgselt, auditikomiteele peale tegevuskava valmimist ja nõukogule kord aastas	korda aastas, rektorile ja auditikomiteele korralistel kohtimistel	aastas, rektorile, valitsusele ja auditikomiteele korralistel kohtumistel
-----------	--	--	---

Märkused:

1. Töökorralduslik alluvus (igapäevane tegevus ja infovahetus)
2. Funktsionaalne alluvus(siseauditi ressursid, ülesanded ja juhtimine)
3. Atesteeritud siseaudiitor, isik, kes on sooritanud kutseeksami siseaudiitori eriosa siseaudiitori atesteerimise Alamosa ning kellele rahandusministri otsusega on antud siseaudiitori kutse
4. Sertifikaat – Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi väljastatud kutsetunnistus

Vastavalt põhikirjale on kõrgeimaks TÜ juhtorganiks:

- Nõukogu, kes vastutab ülikooli pikaajalise arengu eest ja tagab ülikooli eesmärkide täitmise. Samuti otustab ülikooli siseauditeerimise korraldamise. Nõukogu määrab auditikomitee liikmed, samuti auditikomitee töökorra ja volituste kestuse.
- Senat, kes vastutab õppe-, teadus- ja arendustegevuse eest
- Rektor, kes vastutab ülikooli arengu, seisundi, rahaliste vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest. Samuti teostab oma pädevuse piirides kõrgeimat haldus – ja distsiplinaarvõimu ülikoolis, lähtudes nõukogu ja senati otsustest.

TalTechi põhikirja kohaselt on ülikoolis kõrgeimaks juhtorganiteks:

- Kuratoorium, kes vastutab ülikooli arengu eest ja tagab eesmärkide saavutamise. Kuratooriumi pädevuses on ka siseauditeerimise korraldamine
- Nõukogu, kes vastutab õppe-, teadus- ja arendustegevuse eest.
- Rektor, kes vastutab ja tagab ülikooli igapäevase üldjuhtimise ning õppe-, teadus- ja arendustegevuse jätkusuutliku korraldamise. Rektor teostab oma pädevuse piires kõrgeimat haldusvõimu ning vastutab rahaliste vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest.

EMÜ põhikirja kohaselt on ülikooli juhtorganiteks:

- Ülikooli nõukogu ehk kollegiaalne otsustuskogu. Ülikooli nõukogusse kuuluvad rektor, prorektorid, akadeemiline sekretär, rektori määratud isikud, akadeemilistest struktuuriüksustest valitud esindajad ja üliõpilasesinduse valitud üliõpilaskonna esindajad.



- Rektor, juhib ülikooli ja on. Rektor teostab kõrgeimat haldus- ja distsiplinaarvõimu. Rektor vastutab ülikooli üldseisundi ja arengu eest ning annab aru Ülikooli nõukogule ja seaduses sätestatud institutsioonidele. EMÜ operatiivse juhtimise organiks on Ülikooli valitsus, kuhu kuuluvad rektor esimehena, liikmetena prorektorid, ülikooli instituutide direktorid, üliõpilasesinduse esimees ning rektori määratud hääle- ja/või sõnaõigusega liikmed.

Lisaks on kõigil neil ülikoolidel olemas Auditikomitee, kes peab tagama siseauditi alase tegevuse vastavuse ülikooli eesmärkidega, siseaudiitori sõltumatuse ja töö kvaliteedi.

Ülikoolide üleüldist tegevust kontrollib riigikontroll vastavalt Riigikontrolli seadusele. Haldusjärelvalvet ülikoolide tegevuse õiguspärasuse üle teostab ülikooliseadusest tulenevalt Haridus – ja Teadusministeerium. Ülikoolide majandustegevust kontrollivad lisaks veel ülikooli nõukogu või senati määratud korralised ja erakorralised komisjonid.

Kõikides ülikoolides on siseauditi funktsiooni rakendatud üle viie aasta. Üle viie aastane siseauditi funktsiooni kasutamine võib olla tingitud 2010. aastal Eestis jõustunud audiitortegevuse seadusest, millega sätestati siseaudiitorite tegevuse õiguslikud alused ja hakati reguleerima siseaudiitori funktsiooni, vastutust ja kohustusi avalikus sektoris.

Praegustest siseaudiitoritest ja siseauditi juhtidest on sellel ametikohal töötanud ainult 1-3 aastat. See tuleneb sellest, et IIA standardite kohaselt peavad siseaudiitorid olema asjatundlikud ehk omama teatud teadmiste taset ja oskusi. Neile on kehtestatud kindlad reeglid hariduse, isikuomaduste, pädevuse ja oskuste kohta (*vt pt 1.1.*). Seega ei sobi siseaudiitori ametikohta täitma iga inimene. Ülikoolides kehtib nõue, et siseaudiitori kutsetegevuse sertifikaat peab olema ainult siseauditi juhil. Siseaudiitoritel pole see kohustuslik. Kuna ülikoolid on audiitortegevuse seaduse mõistes avaliku sektori üksused, siis lähtuvalt sellest võib siseaudiitori kutsetegevusega tegeleda isik, kes omab siseaudiitori sertifikaati (*Certified Internal Auditor ehk CIA*) või avaliku sektori üksuse siseaudiitori sertifikaati (*Certified Government Auditing Professional ehk CGAP*). Olenemata kas omatakse kutsetegevuse sertifikaati või mitte, peavad siseaudiitorid juhinduma oma töös kindlatest reeglitest ja nõuetest. Siseaudiitorite kompetentsusest oleneb, kas nad suudavad mõjutada juhtimisprotsesse.

Tulenevalt ülikoolide siseauditeerimist reguleerivatest eeskirjadest, on siseauditi esmaseks kohustuseks aidata kaasa ülikooli eesmärkide saavutamisele, hõlmates kõiki ülikooli tegevusi ja üksusi. Ülikoolide siseauditi eesmärgiks pole mitte ainult probleemide

väljatoomine, vaid pigem kindluse andmine juhtkonnale, et ülikooli tegevused toimivad igal tasandil. See nõuab vahetut infovahetust juhtkonnaga. Siseauditi ülesandeks on tagada ülikooli juhtidele õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekallete ja ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete rikkumiste kohta. Ühtlasi lisab väärtust kogu ülikooli tegevusele, hinnates ning täiustades riskijuhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Tulenevalt kolme ülikooli õigusaktidest ja muudest dokumentidest, millest tuleb siseauditi funktsiooni rakendamisel ülikoolidel juhinduda, on siseauditi esmaseks kohustuseks aidata kaasa ülikoolide eesmärkide saavutamisele. Lisaks jälgida, et ressursse kasutatakse seal, kus neid vajatakse ja kuhu need on ette nähtud. Seejärel tuleb teostada küsitluse analüüs, et teada saada siseaudiitorite ja juhtimisega seotud isikute arvamused ja seisukohad siseauditi kui funktsiooni kohta.

### **2.3. Siseauditi rolli olulisuse analüüs juhtimisel**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgist lähtuvalt analüüsitakse küsitluse teel saadud vastuseid siseauditi rolli olulisuse kohta Tartu Ülikoolis, Tallinna Tehnikaülikoolis ja Eesti Maaülikoolis. Selgitatakse välja nii siseaudiitorite kui ülikooli juhtimisega (nõukogu liikmed, auditikomitee liikmed, rektoraadi liikmed, prorektorid, valdkondade juhid) seotud isikute seisukohad ja arvamused siseauditist kui funktsioonist ning antakse ülevaade tingimustest, mis oluliselt mõjutavad siseauditi rolli juhtimisel.

Kas ülikooli siseauditi funktsiooni täitjal on olemas vajalikud teadmised, oskused ja muu kompetents?

Kõigepealt selgitab autor, mida ta peab silmas siseaudiitorite vajalike teadmiste, oskuste ja kompetentsi all. Siseaudiitorite vajalikud teadmised ja oskused võimaldavad:

- läheneda probleemidele erinevatest vaatenurkadest
- ning anda asjakohasemaid nõuandeid ja soovitusi probleemide muutmiseks või parandamiseks

- olla tähelepanelikumad oluliste riskide suhtes, mis muidu võivad oluliselt mõjutada tehtavaid toiminguid
- eristada ning tõlgendada olulist informatsiooni ebaolulisest
- avaldada kõik teadaolevad olulised faktid, mille avaldamata jätmine võib moonutada auditeeritava objekti kohta antavat hinnangut.

Nii siseaudiitorid kui ka juhtimisega seotud isikud andsid vastuseks, et vajalikud teadmised ja oskused on siseaudiitoritel ülikoolides *täiesti olemas*. Siseaudiitorite hinnangul tagab kompetentsuse pidev ametialane täiendamine, tagades sellega ühtlasi ka siseaudiitori kutsetegevuses nõutud kvaliteet. Kuna on teada, mis teadmised, oskused ja kompetents endast kujutavad, siis autori hinnangul antud omadused mõjutavad oluliselt auditite kvaliteeti ning antavaid hinnanguid. Audite kvaliteet mõjutab omakorda tehtavaid juhtimisotsuseid.

Lähtuvalt eelmisest küsimusest, on oluline teada, kas on tagatud auditite usaldusväärsus ja kvaliteet. Kaheksa uuritavat vastas sellele küsimusele *jaatavalt*. Nende hinnangul on kvaliteet ja usaldusväärsus tagatud läbi IIA standardite, eetikakoodeksi ja audiitortegevuse seaduse järgimise. Lisaks toodi välja, et auditite kvaliteet sõltub siseaudiitori kompetentsusest, objektiivsusest, üldistest isikuomadustest, organisatsioonilisest sõltumusest ning ametialasest hoolsusest, mis tuleneb IIA standarditest. Kvaliteeti on üldiselt keeruline määratleda, kirjeldada ja hinnata. Kui see on aga määratletud konkreetse formaalse käitumisreeglite (õigusnormide) kogumina, mis IIA standardid, eetikakoodeks ja audiitortegevuse seadus on, siis neid reegleid järgides on võimalik saavutada võimalik kvaliteet ja usaldusväärsus.

Üks siseaudiitor ja üks juhtimisega seotud isik arvasid, et usaldusväärsus *on pigem tagatud*. Mõlemad tõid välja probleemina auditite suure mahu, mille tagajärjel ei pruugi auditid valmida alati tähtaegselt või on jäänud vähe aega oluliste detailide põhjalikuks tõlgendamiseks. Seega viimasest vastusest võib järeldada, et audit ei oma tähendust, kui pole võimalik esitada hinnangut, millest saaks teha vajalikke järeldusi. Audit peab sisaldama konkreetse valdkonnaga seotud tähelepanekuid ja soovitusi.

Üks siseaudiitor tõi välja ka tagasiside puudumine auditeeritavatelt, mis on tegelikult väga oluline. Tagasiside puudumine võib olla tingitud sellest, et auditeeritavad ei pea siseauditi funktsiooni oluliseks ega nende antavaid hinnanguid vajalikeks. Siseauditi eesmärgiks on aga anda just läbi auditite usaldusväärseid ja konstruktiivseid hinnanguid, ettepanekuid.

Kas ülikoolis teostatakse siseauditi funktsiooni kvaliteedi sisemist hindamist?

Kahe ülikooli siseaudiitorid ja juhtimisega seotud isikud vastasid kõik *jaatavalt*, kolmanda ülikooli vastajad *ei osanud* sellele küsimusele vastata. Kuna kvaliteedi sisemise hindamise nõue tuleneb IIA standardist 1311 ja siseauditi funktsiooni lahutamatu ja igapäevane osa, siis jäi selgusetuks antud – *ei oska vastata* vastus. Siseauditi kohustus on:

- tagada kvaliteedi tagamine
- korraldada sise- ja välishindamise põhimõtted
- küsida tagasisidet auditeeritavatelt

Sisemine hindamine on hinnata siseaudiitori kutsetegevuse vastavust eetikakoodeksile ja standarditele. Standarditele ja eetikakoodeksile vastavuse kaudu saavutatakse siseauditi üksuse kooskõla siseauditeerimise definitsiooni ning siseaudiitori kutsetegevuse aluspõhimõtetega. Ühe siseaudiitori arvates, et isegi siis, kui siseaudit vastab juhtkonna ootustele ja vajadustele, on sise- ja välishindamiste läbi viimine olulised. Pidev seire aitab edendada kvaliteeti üksikute tööde tasandil ja perioodilisi enesehindamisi, mis hindavad vastavust IIA Standarditele ja eetikakoodeksile välishindamiste vahelistel perioodidel.

Ühe ülikooli siseaudiitori arvates tagab siseauditi tegevuste hindamise kvaliteediprogrammi olemasolu ja kasutamine. Tema arvates: „Kvaliteediprogrammi eesmärk on tagada siseauditi büroo vastavus siseauditeerimise standarditega audiitortegevuse seaduse nõuetele. Kvaliteediprogrammi rakendamise eest vastutab siseauditijuht. Siseauditi büroo tegevust hindab vähemalt kord viie aasta jooksul väline kvaliteedihindaja, kes annab hinnangu siseauditeerimise standarditele vastavuse kohta“.

Lähtuvalt eelnevalt välja toodud vastustest, oleks oluline ülikoolides arendada kvaliteediprogrammi. Kvaliteediprogrammi eesmärgiks on

- hinnata ja tagada siseauditi vastavus siseauditeerimise standarditele ja eetikakoodeksile
- hõlmata siseauditi üksuse kõiki aspekte
- hinnata siseauditi üksuse tõhusust ja mõjusust
- tuvastada parendusvõimalusi
- kaasata kõrgem juhtorgan tulemuste seiresse

Kvaliteediprogramm võimaldab hinnata paremini siseauditi funktsiooni tõhusust ja mõjusust ning tagab juhtidele kindlustutunde, et siseauditi funktsioon lisab väärtust kogu ülikoolile.

Küsimusele, millega töö autor soovis välja selgitada, kas pakutavad siseauditi teenused on ülikooli jaoks piisavad, vastasid kõik siseaudiitorid, et pakutavad teenused *on täiesti piisavad*. Siseauditi juhid ja juhtimisega seotud isikud pidasid pakutavad teenuseid *pigem piisavaks*. Kuna *pigem* ja *täiesti* ei erine oluliselt teineteisest, võib siiski välja tuua, et just juhid (nii siseauditi kui ka teised juhtimisega seotud isikud) andsid vastuseks *pigem*. Erinevus vastustes võib olla tingitud sellest, et juhtide ja siseaudiitorite arusaam - siseauditist, kui teenusest on erinev. Juhtide arvates siseauditi funktsioon pigem lihtsustab ja pakub tuge nende tegevusele ning seega on nende ootused pakutavale teenusele kõrgemad. Siseauditi funktsioonist saadav kasu, mõjutab juhtide tehtavaid otsuseid ja tegevusi.

Üldiselt hinnatakse ülikoolides siseauditi teenust kõrgelt, millest võib järeldada, et siseaudiitorid teevad oma tööd pühendumusega. Tööd pole mõjutanud siseaudiitorite vajalike teadmiste ja oskuste ebapiisavus või puudumine. Siseaudiitorite pidev ametialane enesetäiendamine, tagavad ühtlasi kutsealase ja pakutavate teenuste kvaliteedi.

Mis tegurid mõjutavad siseauditi aastatööplaani kujunemist ülikoolis?

Siseaudiitorite hinnagul on aluseks ülikooli riskide hindamise dokumenteeritud alused ja juhtide arvates mõjutasid aastatööplani kujunemist nii audititega kaetus kui ka juhtide soovid. Kuna riskihindamise meetodika kujundamisel on siseaudiitoritel oluline roll, siis on ka arusaadav, miks aastatööplaani kujunemine on seotud eelkõige riskihindamise tulemustega. Kuna tööplaani valmimisse on kaasatud ka juhtkond ja auditikomitee, siis nende huvi on tagada, et sisendi annks kõik ülikooli puudutavd olulised teemad. Siseauditi tööplan peab olema dünaamiline, et püsida vastavuses keskkonna ja selle muutustega. Oluline on siinjuures hinnata sisendi ja töömahu suhet ning arvestada teemade keerukust. Siseaudit võib abistada juhtkonda ka väljaspool paikapandud auditi tööplaani, aidates lahendada jooksvalt esile kerkivaid probleeme.

Kuidas on tagatud siseauditi tehtavate tööde sõltumatus?

Auditeerimise juures mängivad rolli alluvussuhted ehk kuidas on tagatud siseauditi organisatsiooniline sõltumatus. Varasemates uurimustöödes on välja toodud, et siseauditi

funktsiooni sõltumatuse tagamine on keeruline. Juhi kohustus on luua siseaudiitori tegevuseks kõik vajalikud eeldused ja tagada üksusele sõltumatus teistest struktuuriüksustest või juhtidest.

Uuringus osalenud ülikoolide siseaudiitoreid võib pidada sõltumatuteks, kuna audiitori ametisse nimetamine ja vabastamine ei toimu auditeeritavate ehk mõne teise tasandi juhtide poolt, vaid nõukogu otsusel. See tähendab, et on tagatud töökorralduslikult siseaudiitorite iseseisvus ning välistatud mõne teise tasandiga huvide konflikti tekkimine. Siseaudiitorid tõid välja, et organisatsiooniline sõltumatus on ülikoolides tagatud läbi kahese alluvuse kontseptsiooni. Seda kinnitasid ka kõik juhtimisega seotud isikud. Samas arvati, et sõltumatus üksi ei saa tagada auditi kvaliteeti. Pigem tagab või aitab kaasa, kui tegeletakse kontrollidega. Kahene alluvus ja tegelemine kontrollidega tagavad tööde kvaliteedi ja sõltumatuse lisades nii väärtust juhtimisele.

Kellele annab töö tulemustest aru siseauditi osakond?

Selle küsimuse vastuste puhul tulid välja erinevused ülikoolide lõikes. See on ka arusaadav, kuna aruandluse kohustus lähtub ülikooli struktuurist ja on välja toodud ülikoolide siseauditeerimise eeskirjades (vt pt 2.2., tabel 2). Aruandluse kohustusest on teadlikud lisaks siseaudiitoritele ka juhtimisega seotud isikud.

Vastavalt oma juhtimise struktuurile, rakendavad kõik ülikoolid kahekordse alluvusliini mudelit (vt pt 1.3.) ja kindlasti ei osale juhtimisotsuste tegemisel siseaudiitorid. See vähendaks nende sõltumatust ja objektiivsust. Siseaudiitorite tegevus peab olema erapooletu, vältides nii huvide konflikti.

Otsustusprotsessi seisukohalt peetakse ülikoolide struktuuri *pigem efektiivseks* enamike uuringus osalenud siseaudiitorite ja juhtide poolt. Juhtimisega seotud isikute arvates on kaasatus otsustusprotsessi erinev:

- kaasamine sõltub eelkõige auditi teemast, otsuste ulatusest ja iseloomust
- iga otsuse puhul ei peeta vajalikuks rektori, rektoraadi, nõukogu või kuratooriumi/senati/valitsuse heakskiitu ja kinnitamist
- suurte strateegiliste otsuste tegemisse kaasatakse kõik erinevate juhtimistasandite juhid ja vastutavad töötajad.

Nii siseaudiitorite kui ka juhtide arvates on ülikoolides sõltumatus tagatud. Siseaudiitorite hinnaangul annab kahene alluvus neile võimaluse esitada auditi tulemused objektiivselt ja asjatundlikult.

Siseaudiitori rolliks on tõhustada kontrolli protsesse ning anda hinnanguid nende protsesside toimimise õiguspärasuste kohta. Sellest tulenevalt uuriti:

- kas on välja töötatud kontrollide süsteem
- mida kontrollidega tegelemine annab ülikooli juhtimisele juurde
- kuidas mõistavad ülikooli töötajad sisekontrollisüsteemi väärtust
- kuidas mõjutab sisekontrollisüsteem juhtimisotsuseid
- kas ja milline on saadav väärtus

Saadud andmetest selgub, et kõikides ülikoolides on välja töötatud sisekontrollisüsteem, mille eesmärgid on välja toodud tabelis 3.

**Tabel 3.** Sisekontrollisüsteemi eesmärgid ülikoolides (*Autori koostatud*)

Ülikool	Sisekontrollisüsteemi eesmärk
TÜ	Siseauditeerimise eeskirja kohaselt sisekontrollisüsteem rektori juhtimisel rakendatav abinõude komplekt, mis võimaldab ülikooli eesmärkide saavutamiseks tagada: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tegevuse otstarbekuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe;</li> <li>• õigusaktidest kinnipidamise ja heade tavade järgimise;</li> <li>• tõese, õigeaegse ja usaldusväärse aruandluse;</li> <li>• ressursside säästliku kasutamise ja kaitsmise muu kahju eest</li> </ul>
TalTech	Siseauditeerimise eeskiri ei kirjelda sisekontrollisüsteemi toimimise eesmärki, kuid toob välja siseauditi üksuse kohustuse hinnata sisekontrollisüsteemide mõjusust ja piisavust ning teha ettepanekuid nende parandamiseks.
EMÜ	Siseauditi sise-eeskirjas pole sisekontrollisüsteemi eesmärki põhjalikult lahti kirjutatud. Siseaudiitori ülesandeks on anda hinnanguid ülikooli sisekontrolli toimise kohta ja teha ettepanekuid kontrollide tõhustamiseks.

Tabelist selgub, et eelkõige on sisekontrollisüsteemi eesmärgiks anda hinnanguid sisekontrolli toimise kohta ning teha ettepanekuid kontrollide tõhustamiseks ja parandamiseks. Siseaudiitorite hinnangul peetakse ülikoolide sisekontrollisüsteemi *pigem efektiivseks*, mille kaudu püütakse tagada juhtidele kindlustunne, et ülikooli eesmärgid tõenäoliselt saavutatakse. Juhtide hinnangul sõltub kontrollide sisekontrollisüsteemi efektiivsus olulisel määral allüksuste tegevusest sisekontrollisüsteemi teostamisel. Selleks, et sisekontrollisüsteem oleks alati efektiivne, on seda vaja pidevalt täiendada, arvasid enamus uuringus osalenud siseaudiitoritest, kui ka juhtimisega seotud isikud. Efektiivne on sisekontrollisüsteem siis, kui auditi käigus ilmnenu vead kõrvaldatakse ja tehakse parandused. See tähendab pidevat ja regulaarset kontrollide endi täiustamist ja uuendamist.

Ühe juhtimisega seotud isiku arvates sõltub efektiivsus kõige enam siseaudiitorite kompetentsist, mis hõlmab nii kogemust, väljaõpet, pädevust.

Töötajate mõistmine, kas sisekontrollisüsteem lisab ülikoolile väärtust, on seotud isikliku kogemusega, kuna sisekontrolli rakendajateks on töötajad ise. Töötajate motivatsiooni tõstab sisekontrollisüsteemi rakendamisega seotud tegevuste/protsesside tulemuslikkus. Kui töötajad seda tunnetavad, siis on nad rohkem motiveeritud rakendama sisekontrolle ning erinevaid tegevusi ja korraldusi. Kontrolli protseduuride rakendamise ja tulemuslikkuse eest vastutab organisatsiooni juht või kogu juhtkond. Ühe ülikooli juhtimisega seotud isik arvas, et kui töötajad on motiveeritud, siis on tagatud ka sisekontrollisüsteemide toimimise tulemuslikkus, samuti on tagatud ka lisanduv väärtus ülikoolile. Selleks, et aga sisekontrollisüsteem oleks alati efektiivne, on seda vaja pidevalt täiendada ja täiustada, arvasid enamus siseaudiitoreid.

Siseauditi funktsiooniks on riskijuhtimise protsesside mõjususe hindamine. Selleks, et teada, millise riskid on kõige olulisemad ja milliste riskide maandamisega on vaja tegeleda, on vaja läbi viia riskide hindamisi. (Riskide ja riskijuhtimise olemust on kirjeldatud magistritöö teoreetilise osa peatükkides 1.2. ja 1.3.) Küsitluse eesmärgiks oli teada saada:

- kas ülikoolis on välja töötatud riskijuhtimise süsteem
- kes peavad riskidega tegelema ja miks
- kui tihti peaks riske hindama
- kas riskijuhtimise süsteem lisab väärtust ülikooli juhtimisele

Vastajate hinnangul on kõigis ülikoolides riskijuhtimise süsteem olemas ja sellega tegeletakse igapäevaselt ja pidevalt. Ülikoolides hindavad riske vastajate hinnangul peamiselt siseaudiitorid ja juhtkond. Siseaudiitorite hinnangul:

- hinnatakse riske igapäevaselt mistahes juhtimise tasemel ja
- siseaudiitorid hindavad riske auditeid läbi viies.
- riskijuhtimine on järjepidev, struktureeritud ja integreeritud.
- siseaudit võib olla ainult riskijuhtimisprotsessi huvitatud osapool ega pea juhtima riskijuhtimise protsessi.

Tabelis 4 on välja toodud riskijuhtimise põhimõtted ülikoolides.



**Tabel 4.** Riskijuhtimise põhimõtted ülikoolides (*Autori koostatud*)

Ülikool	Riskijuhtimise põhimõtted
TÜ	Protsess, milles käigus siseaudiitorid tuvastavad, hindavad ja kontrollivad ülikooli eesmärkide täitmist takistavaid võimalikke sündmusi ja situatsioone.
TalTech	Siseaudiitor hindab riskijuhtimise põhimõtete rakendamist auditeerimise käigus ja võib teha ettepanekuid riskijuhtimise põhimõtete täiustamiseks.
EMÜ	Siseaudiitori põhiülesandeks riskide juhtimise ja kontrolli protsesside hindamine. Samuti võib abistada juhtkonda riskide hindamisel. Riskide hindamise tulemustel koostab tööplaanid.

Kui vaadata ülikoolide riskide juhtimise korraldamise põhimõtteid siseauditeerimise eeskirjades, siis pole selge, kas riskide hindamine peaks olema regulaarne protsess. See ei selgunud ka küsitluse põhjal, kuna ühe ja sama ülikooli siseaudiitorid vastasid erinevalt ja erinevused olid ka siseaudiitorite ja juhtide vastuste vahel. Pigem pidasid juhid riskide hindamist regulaarseks protsessiks, olles ühtlasi lahutamatu osa juhtide igapäevasest tööst. Juhtide arvates lisab riskijuhtimise süsteem väärtust, kui riskid on juhitud ja tegevused/protsessid efektiivsed ning ressursid otstarbekalt kasutatud. Riskidega mittetegelemisel ei ole võimalik määratleda, milliste riskidega tegelemine on esmatähtis ja kuhu tuleks ressursid suunata. Kui puudub sidus ja koordineeritud lähenemine, siis selle tulemusel riske ei tuvastata või ei juhitata õigesti. Siseaudiitorite arvates on riskide hindamine vajalik pideva, regulaarse protsessina ning sõltub eelkõige juhtide suhtumisest riskidega tegelemisse. Siseauditi roll riskide juhtimises seisneb peamiselt järelvalves ja nõustamises erinevate riskide maandamiseks. Riskijuhtimise süsteem lisab väärtust ülikooli juhtimisele. Lisaks aitab riskijuhtimine kaasa ülikooli eesmärkide saavutamisele, eemaldades võimalikud takistused. Viimase väitega olid nõus nii siseaudiitorid kui juhtimisega seotud isikud.

Järgmisena on töö autor koostanud tabel 5, kus on esitatud siseauditi funktsiooni puudutavad väited. Väited on esitatud teooria osas välja toodud siseaudit funktsiooni käsitlevatest aspektidest lähtuvalt. Tabelis tähistab „J“ juhtimisega seotud isikute vastuseid ja „S“ tähistab siseaudiitorite vastuseid.

**Tabel 5. Siseauditi funktsiooni puudutavad väited** (*Autori koostatud*)

VÄIDE	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei nõustu üldse	Ei oska öelda
Siseaudit hõlmab kõiki ülikooli tegevusi ja üksusi	S J S S S S	S J J J S			
Siseaudit tagab kontrollide tõhusama funktsioneerimise	S S S J S	J S J J	S	S	
Siseaudit aitab kaasa ülikooli eesmärkide saavutamisele	J S S J S S S	S S J J			
Siseauditi funktsiooni rakendamisest saadavat lisandväärtust on ülikoolis raske määratleda		J S	S J S	S J J S	S S
Siseauditist saadav lisandväärtus on suurem kui selle funktsiooniga kaasnevad kulud	S S S	J S S J S S J			J
Siseauditi funktsiooni rakendamisel on raske tagada selle sõltumatus			S J	S J S S J S J S S	
Siseauditi protseduurid on liiga keerulised, et neid ülikoolis rakendada			J	S J S J S S S J S S	
Siseauditi funktsioon on sõltumatu ja erapooletu juhtimist abistav funktsioon	S J S J S S S J J S S				
Siseauditi tegevus tagab ülikoolis toimingute õiguspärasuse ja tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse	S J J	S S J	J S	S	S S

Kui vaadata tabeli üldpilti, siis enamike väidete puhul olid vastused nii juhtimisega seotud isikute kui ka siseaudiitorite puhul sarnased. *Täiesti nõus* ja *pigem nõus* olid kõik uuritavad väidetega – siseaudit hõlmab kõiki ülikooli tegevusi ja üksusi ning siseaudit aitab kaasa ülikooli eesmärkide saavutamisele. Ühe juhtimisega seotud isiku arvates on organisatsiooni eesmärgid saavutatud, kui ülikoolis viiakse läbi aktsepteeritavat poliitikat ja protseduure, jälgitakse kehtestatud standardeid, kasutatakse ressursse efektiivselt ja ökonoomselt.

*Täiesti nõus* oldi aga väitega – siseauditi funktsioon on sõltumatu ja erapooletu juhtimist abistav funktsioon. Ühe jutimisega seotud isiku arvates panustab siseaudit aktiivselt ülikooli mõjusasse juhtimisse ja seda eeldusel, et siseauditi sõltumatus on tagatud ja professionaalsuse arendamine on täidetud.

Kõige enam erinesid vastused väidete – siseauditi funktsiooni rakendamisest saadavat lisandväärtust on ülikoolis raske määratleda ja siseauditi tegevus tagab ülikoolis

toimingute õiguspärasuse ja tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse, kus esindatud olid kõik vastuste variandid. Lisandväärtust ongi raske määratleda, kuna igale uuringus osalejale võib lisandväärtus tähendada erinevat asja. Juhtide arvates võib lisandväärtust pärssida näiteks see, kui auditi aruanded ei anna piisavalt sisendit juhtimisotsuste tegemiseks või pole tähelepanekud ja soovitused sisukad. Samas siseaudiitorid leiavad, et lisandväärtust pole raske määratleda, mis näitab siseaudiitorite enesekindlust ja usaldusväärsust.

Kuidas siseaudit täidab juhtimise eesmärgi?

Küsitlusest selgus, et siseauditi rolli peetakse eesmärkide saavutamisel oluliseks, kui siseauditi osakonna töö vastab juhtkonna ja teiste osapoolte ootustele, siis on organisatsiooni eesmärkide täitmine tagatud. Siseaudiitorite arvates aitab siseauditi funktsioon kaasa ülikooli eesmärkide täitmisele ja tegevuse tulemuslikkuse saavutamisele, kui:

- on tagatud riskipõhise lähenemine, süsteemne sisekontrollisüsteemi hindamine ja aktiivne koordineerimine ning toimub suhtlus erinevate osapooltega
- auditeeritakse ülikooli protseduure, eesmärkide saavutamist ning arengukavas kehtestatud eesmärkide täitmist

Juhtimisega seotud isikute arvamuste kohaselt aitab siseauditi funktsioon kaasa ülikooli eesmärkide täitmisele ja tegevuse tulemuslikkuse saavutamisele, kui

- on tagatud auditite käigus tehtud soovituste ja parandusettepanekute elluviimise pidev seire, tagasiside tagab parema tulemuslikkuse
- siseauditi on oluline kindlustandev roll

Kuna ülikoolid on avaliku huvi üksused, siis on igati õigustatud küsimus, kuidas on tagatud avalike vahendite efektiivne ja säästlik kasutamine. Kas siseaudit tagab juhtidele piisava kindlustunde, et avalikke vahendeid kasutatakse efektiivselt, ennetades pettusi ja kuritarvitamist? Selles küsimuses läksid arvamused lahku. Siseaudiitorite hinnangul on kindlustunne tagatud, kui:

- sisekontrollisüsteem toimib
- on olemas toimiv sisekontrollisüsteem, siis on siseaudit esmane kontroll, mis aitab läbi oma tegevuste hinnata, kas avalikke vahendeid kasutatakse sihipäraselt, seaduslikult ja säästlikult

- siseaudit tagab juhtidele õigeaegse ja objektiivse informatsiooni kehtestatud nõuetest kõrvalekallete ja ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete rikkumise kohta. Toimiv sisekontrollisüsteem peaks maandama kuritarvituste riski oluliselt.

Juhtide hinnangud läksid aga lahku. Arvati, et:

- erinevate tegevuste koosmõjul suudab siseaudit tagada juhtidele kindlustunde või pigem on just ülikoolide suurus takistuseks, et ainult siseaudit suudaks kindlustunde tagada
- kõik töötajad peavad panustama avalike vahendite säästlikku kasutamisse

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Läbiviidud küsitluse tulemusi võrreldi ja esitati nii siseaudiitorite kui ülikoolide juhtimisega seotud iskute arvamuste lõikes kui ka eraldi ülikoolide lõikes. Toodi välja olulisemad hinnangud, selgitused ja põhendused. Autor teeb ülevaate uurimistulemustest, esitab tähelepanekud ning annab vastuse uurimisküsimusele järgmises alapeatükis.

## **2.4. Uurimuse tulemused ja tähelepanekud**

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Esmalt antakse ülevaade uurimistulemuste põhjal tehtud järeldustest. Seejärel tehakse tähelepanekud ning kõige lõpuks anatakse vastus uurimisküsimusele.

Uurimuse tulemusel on autor jõudnud järeldustele:

- siseauditi funktsiooni on ülikoolides rakendatud suhteliselt lühikest aega, otseselt kohustuslik pole, lähtub pigem vajadustest
- auditite usaldusväarsus ja kavliteet on ülikoolides hea, kuid keeruline hinnata, seda kinntasid kõik uuringus osalejad
- siseaudiitorite kompetentsus, objektiivsus ja sõltumatus tagavad parema auditite kvaliteedi, mis omakorda mõjutab juhtimisotsuseid, sellega nõustusid kõik uuringus osalejad

- siseauditi pakutavad teenuseid peavad siseaudiitorid piisavaks, juhid pigem piisavaks
- sõltumatus on tagatud läbi kahese alluvuse, millest olid teadlikud ja pidasid oluliseks kõik vastajad, sõltumatuse tagamist ülikoolides probleemiks ei peeta.
- sisekontrollisüsteemide toimimise efektiivsust peeti nii siseaudiitorite kui ka juhtide seisukohalt väga oluliseks
- riske tuleb hinnata järjepidevalt ja riskidega tegelemine sõltub eelkõige juhtide suhtumisest, uuringus osalejad olid sellega kõik nõus
- riskidega tegelemine lisab väärtust juhtimisotsustele, siseaudiitorid ning juhtimisega seotud isikud pidasid seda oluliseks
- siseaudit üksi ei saa tagada avalike vahendite efektiivsemat ja säästlikumat kasutamist arvasid juhtimisega seotud isikud, siseaudiitorite meelest tagab selle toimiv sisekontrollisüsteem

Läbiviidud uurimuse tulemuste, siseauditi funktsiooni reguleerivate ülikoolide põhikirjade ja siseauditeerimise eeskirjade ja autori enda hinnangute põhjal on töö autor koostanud alljärgnevad tähelepanekud:

1. Kuna siseauditi funktsiooni rakendamine pole Eesti ülikoolides seadusega kohustuslik, siis see võib olla ka põhjuseks, miks Eestis rakendavad siseauditi funktsiooni ainult suuremad ülikoolid. Samas uurimuses osalenud juhtimisega seotud isikud olid kõik seda meelt, et siseauditeerimine võiks olla kohustuslik. Edaspidi võiks uurida, miks väiksemad ülikoolid pole huvitatud siseauditi funktsiooni rakendamisest.
2. Kuna siseauditi funktsioon on liiga vähe riigi poolt koordineeritud, siis oleks mõistlik lisaks IIA standarditele ja muudele kohustuslikele juhenditele, luua ülikoolide jaoks ühtne juhend, mis eelkõige arvestaks ülikoolide omapäraga ja aitaks kujundada edasist siseauditi rakendamise praktikat. Praegu täidavad seda funktsiooni iga ülikooli enda koostatud siseauditeerimise eeskiri või mõni muu dokument. Lisaks sellele võiks juhendis olla ka riskijuhtimise ja kontrollide korraldamise põhimõtted.
3. Kuna auditite kvaliteeti on keeruline hinnata, siis oleks kindlasti vajalik täpsemalt ja selgemalt reguleerida hindamise kord. Seda siis kas läbi kvaliteedijuhtimisprogrammi või mõnel teisel reguleeritud viisil.

4. Kuna siseauditi pakutavaid teenuseid pidasi juhid pigem piisavaks, siis oleks oluline uurida, millised tegevused või protsessid vajaksid veel siseauditiga kaetust.
5. Kuna ülikoolides on probleemiks riskijuhtimise süsteemi vähene ja mittekorrapärase kasutamine, siis selle tulemusel võivad jääda olulised riskid tuvastamata või ei juhita õigesti. Eri tasanditel tegeletakse küll riskide hindamisega, kuid ühtne raamistik ja süüsteem ei toimi või toimib ebakorrapäraselt. Riskijuhtimine on juhtimisprotsessi üks osa, mida peaks tulevikus oluliselt rohkem juhtimisse kaasama.
6. Kuna siseauditi osatähtsus avaliku sektori juhtimisel aina suureneb, siis tuleks autori hinnangul siseauditi funktsioon ülikoolide juhtimisse kindlasti kaasata. Ülikoolid, kui avaliku sektori organisatsioonid vajavad siseauditit, et tõhustada organisatsiooni strateegilist juhtimist ning tagada avalike vahendite efektiivne kasutamine.
7. Kuna ülikoolid on üldjuhul suured organisatsioonid, nagu kõik avaliku sektori üksused, siis võimalused avalikke vahendeid ebaefektiivselt ja mitte nii säästlikult kasutada, on tunduvalt tõenäolisemad. Seega igasuguste meetmete, kontrollide ja eriti just siseauditi funktsiooni kasutusele võtmine on mõistlik ja otstarbekas.
8. Kuna ainult organisatsiooniline sõltumatus (*kahene alluvus, vt pt 1.3*) üksinda ei taga auditite kvaliteeti, siis tuleb rohkem tähelepanu pöörata siseaudiitorite pädevusele, objektiivsusele ja oskustele.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist. Eesmärgi täitmiseks viis autor läbi uurimuse, kus osalesid kolme Eesti ülikooli - TÜ, TalTech ja EMÜ - siseaudiitorid ja juhtimisega seotud isikud. Küsitluse teel saadud vastuseid võrreldi omavahel, nii ülikoolide lõikes kui ka eraldi siseaudiitorite ja juhtimisega seotud isikute lõikes. Uurimuse tulemuste põhjal ja magistritöö eesmärgist lähtuvalt saab kinnitada, et siseauditi rolliks on olla kolmes Eesti ülikoolis juhtimist abistav funktsioon. Siseaudit on tegevus, mis läbi sõltumatu, objektiivse, kindlust ja nõu andva tegevuse loob nii ülikooli sees kui avalikkusele suuremat väärtust. Kui siseaudit toimib IIA standarditega vastavuses, ressursse kasutatakse efektiivselt ja säästlikult, siis on organisatsiooni tulemuslikkus tagatud ja eesmärgid saavutatud. Sõltumatud, pädevad siseaudiitorid tagavad kvaliteetsemad auditid ning see omakorda tagab paremad juhtimisotsused.

## KOKKUVÕTE

Siseauditi eesmärgiks on tagada juhtkonnale piisav ja objektiivne kindlustunne, et sisekontroll ettevõttes toimib nõutaval viisil ja on tulemuslik. Siseauditi funktsioon on lahutamatu osa ettevõtte üldjuhtimise süsteemis. Ta on juhtidele abivahendiks, hinnates ja andes soovitusi organisatsiooni tegevuste ja probleemide kõrvaldamise osas. Nii nagu on muutunud ajas siseauditeerimise olemus ja eesmärk, nii on täienenud ka siseauditi mõiste.

Siseauditi funktsioon aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, tagades juhtkonnale kindlustunne, et tehtavad otsused ja tegevused on õiged. Loob läbi kindlust- ja nõuandvate tegevuste kogu organisatsioonile täiendavat väärtust. Siseauditi eesmärgiks pole ära teha juhtide tööd ega vastutada nende tegemata jätmiste eest, kuid ta saab olla erapooletu suunaja, kaasa mõtleja ja vajadusel ka kontrollija. Tagades avatud valitsemise põhimõtete järgimise, tuleks siseaudit organisatsiooni juhtimisse kindlasti kaasata. Juhtimisotsuste tegemisel peaks juhtkond siseaudiitori töö tulemusi ja järeldusi kindlasti rakendama.

Käesoleva magistritöö alguses mõtestas autor lahti mõiste „siseauditi“ ja selgitas kuidas siseaudit kui funktsioon on välja kujunenud, täiustunud ja muutunud ajas. Muutused ajas hõlmavad nii valdkonna terminoloogia muutumist kui ka siseauditeerimise tegevusi. Põhjalikumalt anti ülevaade siseauditi olemusest, funktsioonist ja eesmärkidest. Siseaudiitori töö põhineb kindlatel normidel ja standarditel, mis on rakendatavad mistahes tüüpi organisatsioonide puhul ja mis omakorda on seotud siseauditi funktsiooni täitja oskuste ja kompetentsiga. Samuti peab siseaudiitor olema oma tegevuses sõltumatu ja objektiivne. Siseaudit täidab oma funktsiooni eesmärgipäraselt, kui tema tegevus on vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja standarditega.

Juhtimistegevusega suunatakse organisatsiooni eesmärkide saavutamisele ning selleks tehtavad tegevused peavad olema teadlikult planeeritud ja efektiivsed. Kuna siseauditi roll on seotud eelkõige organisatsiooni ja selle tegevuste toimimisele hinnangute andmisega, siis on oluline anda ülevaade, mis on organisatsioon ja kuidas see toimib. Lisaks selgitada

juhtimise olemust ja eesmäärke, anda ülevaade juhtimise struktuurist, põhimõtetest ja ülesannetest.

Seejärel keskenduti siseauditi rollile organisatsiooni juhtimisel. Selgitati siseauditi tegevusi, mis läbi aruandluse ja hinnangute peavad tagama juhtidele kindlustunde juhtimisotsuste tegemisel. Siseaudit on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mille ülesandeks on hinnata ja täiustada valitsemise ja riskijuhtimise protsesse ning sisekontrollisüsteemi, et aidata kaasa nende parendamisele ja tulemuslikkusele. Et siseauditeerimine oleks efektiivne ja tõhus, peab juhtkonna ning siseaudiitori vahel toimuma teineteisest sõltumatu koostöö. Ainult sõltumatu siseauditi funktsioon on võimeline looma juhtimisprotsessidele lisandväärtust ning tagama efektiivsema audutite kvaliteedi.

Siseauditi eesmärgiks avalikus sektoris on jälgida, et ressursse kasutatakse seal, kus neid vajatakse ja kuhu need on ette nähtud. Avaliku sektori organisatsioonide tegevus peab olema avalik ning läbipaistev, mis omakorda nõuab avaliku sektori organisatsioonide tegevuse suuremat kontrolli. Avaliku sektori valitsemise eesmärk on tagada avaliku sektori suutlikkus täita oma ülesandeid lähtuvalt üldistest huvidest efektiivselt, tõhusalt ning jätkusuutlikult

Et saada teada, kas ja kuidas siseauditi roll mõjutab Eesti ülikoolide juhtimist määratleti eesmärgi täitmiseks uurimisülesanded. Seejärel anti ülevaade uurimismeetodikast ning uuringus osalenud kolme Eesti ülikooli – Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Eesti Maaülikool õigusaktidest ja muudest dokumentidest, millest tuleb siseauditi funktsiooni rakendamisel ülikoolidel juhinduda. Uuriti siseauditi funktsiooni vajalikkust, eesmäärke, siseauditeerimise korraldamist ja alluvuse põhimõtteid ning anti ülevaade siseaudiitori kutsenõuetest.

Kuna varsemalt pole läbi viidud ühtegi uurimust, mis käsitleks siseauditi rolli ja selle rakendamist ülikoolides, siis saadud tulemusi teiste ülikoolidega võrrelda pole võimalik. Probleemiks võib lugeda ka seda, et küsitlusele vastas ainult neli juhtimisega seotud isikut. Seetõttu ei pruugi uurimustulemused olla objektiivsed. Kindlasti oleks erinevate positsioonidega juhtide arvamused olnud teistsugused ning järelduste tegemine oleks



olnud seetõttu informatiivsem. Edaspidi võiks laiendada antud uurimust ning koguda detailsemat informatsiooni ülikoolides erinevatel juhtimistasandil olevatelt juhtidelt.

Lähtuvalt magistritöö eesmärgist ja uurimustulemustest selgus, et uurimuses osalenud seitse erinevate ülikoolide siseaudiitorit ja neli juhtimisega seotud isikut peavad siseauditi funktsiooni rakendamist ülikoolides oluliseks. Siseaudit on abivahendiks, mis aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide ja tegevuse tulemuslikkuse saavutamisele. Sõltumatu, pädev ja kompetentne siseauditi tagab kvaliteetsemad auditid ning see omakorda tagab paremad juhtimisotsused. Siseauditeerimisest on võimalik saada organisatsiooni juhtimiseks vajalikku informatsiooni ning samuti suurendada juhtide vastutust seoses avalike vahendite kasutamisega. Siseauditi rolliks peetakse eelkõige kontrollidega tegelemist. Ülikoolidel on väljakujunenud kindel struktuur, kus siseauditiil on selles oma kindel koht, mille tõttu on tagatud ka organisatsiooniline sõltumatus.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt saab kinnitada, et siseauditi rolliks on olla kolmes Eesti ülikoolis juhtimist abistav funktsioon. Siseaudit on tegevus, mis läbi sõltumatu, objektiivse, kindlust ja nõu andva tegevuse loob nii ülikooli sees kui avalikkusele suuremat väärtust. Kui siseaudit toimib IIA standarditega vastavuses, ressursse kasutatakse efektiivselt ja säästlikult, siis on organisatsiooni tulemuslikkus tagatud ja eesmärgid saavutatud. Sõltumatud, pädevad siseaudiitorid tagavad kvaliteetsemad auditid ning see omakorda tagab paremad juhtimisotsused. Mida tugevam ja sõltumatum on siseaudit, seda edukam on ülikool ehk seda konstruktiivsemad ja efektiivsemad on juhtide otsused. Kui siseauditi roll vastab juhtkonna ootustele, on tagatud positiivsed muutused kogu ülikoolis. Seega uurimusküsimus saab autori poolt kinnituse.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Antsmäe, S.** (2016). Oma siseaudiitor või siseauditi teenus väljast. [e-ajakiri] <https://www.rup.ee/uudised/majandus-ja-ari/oma-siseaudiitor-v-i-siseauditi-teenus-valjast> (05.01.2019)
- Arena, M., Azzone, G.** (2009). Identifying Organizational Drivers of Internal Audit Effectiveness - International Journal of Auditing; Mar 2009, Vol. 13 Issue 1, pp.43-60, 18p.1.
- Aruste, V.** (2006). Siseaudit ja revisjon. Tallinn: Hansaäriteenuste OÜ. 171 lk.
- Asaolu, T.O., Adedokun S.A., Monday J.U.** (2016). Promoting Good Governance through Internal Audit Function (IAF): The Nigerian Experience. International Business Research, 9(5), pp. 196-204 [e-ajakiri] <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/view/56015> (05.01.2019)
- Asare, T.** (2009). Internal Auditing in the public Sector: Promoting Good Governance and performance Improvement.- international Journal on Governmental Financial management, Vol 9, pp. 15-28.
- Audiitortegevuse seadus** . (vastu võetud 08.03.2010, viimati jõustunud 01.03.2019). – *Riigi Teataja* [http:// www.riigiteataja.ee/akt/13275292?leiaKehtiv](http://www.riigiteataja.ee/akt/13275292?leiaKehtiv)
- Audiitortegevus** [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/audiitortegevus> (05.01.2019)
- Beumer, H.** (2006). A Risk-oriented Approach. – *Internal Auditor*. February, pp. 72-76. (TÜ rmtk andmebaas).
- Bostan, I., Grosu, V.** (2010). The Role of Internal Audit in Optimization of Corporate Governance at the Groups of Companies. – Theoretical & Applied Economics. Vol. 17, Issue 2, pp. 89-110.
- Bota-Avram, C.** (2008). Adding Value: The Significant Substance of Internal Audit. – International Journal of Business research, Vol. 8 Issue 3, pp. 134-138, 5p.
- Eckhart, K., S., Widener, S., K., Johnson, L., E.** (2001). Governance and Local Government. – Internal Auditor, Vol. 58 Issue 3, pp. 51. 5p.
- Eesti Siseaudiitorite Ühing.** (2002). Siseaudit arevstus- ja aruandlusprotsessis: 1000. Tallinn: Raamatupidaja.ee OÜ. 87 lk.
- Eesti Siseaudiitorite Ühing** [veebileht] <https://www.siseaudit.ee/siseaudit/> ( 20.11.2018)
- Eetikakoodeks** [veebileht] <http://www.siseaudit.ee/esau-juhatuseetikakoodeks/> ( 18.12.2018)

- Etverk, J.**, (2002) Measuring performance audit effectiveness: the case of Estonia. – Master thesis. Tartu: Faculty of Social sciences department of Public Administration
- Ferreira, A., Otley, D.** (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. - *Management Accounting Research* 20, pp. 263–282.
- Flostoiu, S.** The Objective of the Public Internal Audit „The Value-Added“. – *Revista Academiei Fortelor Terestre*; Jun 2012, Vol. 17 Issue 2, pp.162-166, 5p.
- Fülöp, M.T., Szekely, S.V.** (2017). The evolution of the internal auditing function in the context of corporate transparency. *Audit Financiar*, 15(3), pp. 440-450.
- Gheorghe, I., T.** (2008). The internal audit as a component of the public entities' internal control system - *Annals of the University of Oradea. – Economic Science Series*. Vol. 17 Issue 3, pp. 589-594. 6p
- Girbaci, M., Mirea, M.** (2011). The Cooperation System Ensuring The Internal Audit Function An European Concept For An Efficient Organising Of The Internal Public Audit Activity. – *Annals of the University of Craiova. Economic Sciences Series*. Vol. 3, pp. 56-63. 8p.
- Gramling, A.A., Myers, P.M.** (2006). Internal Auditing's Role in ERM. - *The Internal Auditor*. pp. 52-56, 58.
- Haldma, T., Jaakson, K., Kivipõld, K., Leiten, E., Lään, I., Sander, P., Vadi, M., Vutt, A. & Tõnurist, P.**, (2017), Riigi äriühingu ja sihtasutuse Nõukogu liikme käsiraamat, Rahandusministeerium, Loetud aadressil: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/nk\\_liikme\\_kasiraamat\\_22122017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/nk_liikme_kasiraamat_22122017.pdf)
- Hiimäe, M.** (2018). Siseauditi roll pettuste ennetamisel ja avastamisel kohalikes omavalitsustes. Lõputöö. Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor.
- IIA standardid** [veebileht] [https://www.siseaudit.ee/sites/default/files/failid/ia\\_standardid\\_01.01.2017.pdf/](https://www.siseaudit.ee/sites/default/files/failid/ia_standardid_01.01.2017.pdf/) (10.12.18.)
- IIA** (2013). Valdkondlik seisukoht: Mõjusa riskijuhtimise ja kontrolli kolm kaitseliini [veebileht] <https://global.theiaa.org/translations/PublicDocuments/PP-The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control-Estonian.pdf/> (23.02.19.)
- Kaarna, T.**, (2015) Siseauditi funktsiooni edendamise lähtekohad eesti kohalikes omavalitsustes. Magistritöö. Tartu ülikool. Tartu 88 lk.
- Knechel, W. R., G. V. Krishnan, M. Pevzner, L. B. Shefchik, and U. K. Velury.** (2013). Audit quality: Insights from the academic literature. *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 32 (Supplement): 385–421. [veebileht] <https://doi.org/10.2308/ajpt-50350/> (25.02.19.)
- Kobin, V.**, (2014). Finantsinspektsiooni siseauditi koostöös Eesti õiguse ja Euroopa finantsjärelvalveasutuste praktikaga. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu 135 lk.
- Korobova, K.**, (2013). Siseauditi roll auditeerimisel. Lõputöö. Sisekaitseakadeemia Finantskolledž., Tallinn 51 lk.

- Krstic, J., Dordevic, M. (2012).** Internal Control And Enterprise Risk Management – From Tradicional To Revised Coso Model. – Economic Themes. No. 2, pp. 151-166.
- Kutser-Sannik, H., ( 2016).** Riskijuhtimise põhimõtete rakendamise kasulikkuse analüüs. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool., Tallinn 81 lk.
- Laherand, M-L., (2008).** Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk. 384 lk.
- Lahesaar, L., (2015).** Sisekontrollisüsteemi efektiivsuse hindamine organisatsioonijuhtimise protsessis. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn 104 lk.
- Liigand, J. (2005).** Ettevõtte riskid – äratundmine ja maandamine. Tallinn: Äripäeva kirjastus. 199 lk.
- Linnas, R., (2009)** “[Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas](https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-20/)”, Riigikogu Toimetised, 20, [veebileht] <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-20/> (10.04.19.)
- Linnas, R.** Legal Regulation of Internal Audit in Estonia. Finantsinspektsioon, Tallinn, 2012, 17 lk.
- Luukas, K., (2014).** Kvaliteedi hindamise mõju siseauditi funktsiooni tulemuslikkusel avalikus sektoris PRIA näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu 92 lk.
- Nieuwlands, H. (2006).** Sustainability and Internal Auditing. Florida: The Institute of Internal Auditors. [veebileht] <https://www.theiia.org/centers/ehsac/Pages/default.aspx> / (15.02.19.)
- Peets, K., (2006).** Riskide juhtimise protsess ja selle rakendamine Eesti Vabariigi ministeeriumites. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu 147 lk.
- Petrascu, D., Ticianu, A., (2014).** The Role of Internal Audit in Fraud Prevention and Detection“, Procedia Economics and Finance, Vol 16 pp 489-497. doi:10.1016/S2212-5671(14)00829-6
- Pickett, S. (2005).** The essential handbook of internal auditing. s.l.: John Wiley & Sons Ltd Publisher. 298 lk
- Pilcher, R. (2014).** Role of internal audit in Australian local government governance: a step in the right direction. – Financial Accountability and Management. Vol. 30 Issue 2, pp. 206-237
- Pitt, S-A., (2014).** Internal Audit Quality: Developing a Quality Assurance and Improvement Program. Kanada: John Wiley & Sons, Inc. 400 lk.
- Rahandusministeerium.** Rahandusministeeriumi juhendmaterjal „Riskijuhtimine“, 2013. [veebileht] [file:///C:/Users/user/Downloads/riskijuhtimine%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/riskijuhtimine%20(4).pdf) / (07.03.19.)
- Rahandusministeerium.** Rahandusministeeriumi juhendmaterjal „Valitsemine“, 2011. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/.../valitsemine.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/.../valitsemine.pdf) / (07.03.2019)
- Rahandusministri määrus nr 54. „** Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine“, 2011, [veebileht] [https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/1151/2201/1009/RM57\\_lisa2.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/1151/2201/1009/RM57_lisa2.pdf). / 21.01.2019
- Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid (IIA standardid).** [veebileht] <https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF%202013%20Estonian.pdf> / (12.12.2018 )

- Ramamoorti, S.** (2003). Internal auditing: history, evolution and prospects. – The Institute of Internal Auditors Research Foundation. pp. 1-23.
- Eesti Siseaudiitorite Ühing.** (2002). Siseaudiit arevstus- ja aruandlusprotsessis: 1000. Tallinn: Raamatupidaja.ee OÜ. 87 lk
- Sarens, G., Abdolmohammadi, M. J. (2011).** Monitoring effects of the internal audit functions: agency theory versus other explanatory variables. – International Journal of Auditing. 20 lk.
- Siimon, A., Türk, K.** 2003. Juhtimine. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus. 295 lk.
- Sterck, M., Bouckaert, G.** (2006). International Audit Trends in the Public Sector. – Internal Auditor. Vol. 63 Issue 4. pp 49-53
- Szabo Alina** 2012, RISK MANAGEMENT: AN INTEGRATED APPROACH TO RISK MANAGEMENT AND ASSESSMENT Oradea Ülikooli majandusteaduskonna Annals, majandusteaduskond, vol. 1 (2), 776-781 lk.
- Tamošiūnienė, R., Savčuk, O.** Internal Audit Subordination Principles for Lithuanian Companies. – Engineering Economics, 2007, No 5, pp. 37-43.
- Trotman, A. J., Duncan K. R.** (2018). Internal Audit Quality: Insights from Audit Committee Members, Senior management, and Internal Auditors. – Journal of practice & theory. Vol 37, No 4. pp. 235-259
- Unegbu, A., O., Kida, M., I.** (2011). Effectiveness of Internal Audit as Instrument of Improving Public Sector Management. – Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences. pp. 304-309
- Vabariigi Valitsuse määrus** „Täidesaatva riigivõimu asutuse siseauditeerimise üldeskiri” [veebileht] <https://www.riigiteataja.ee/akt/109102012001/> (05.01.2019)
- Vasile, E., Croitoru, I.** (2012). The prospects of the internal audit in improving management of public institutions. – Internal Auditing & Risk Management. Vol. 7. Issue 3. pp. 1-10
- Wikipedia** [veebileht] <https://et.wikipedia.org/wiki/Audit/> (28.11.2018)
- Õunapuu, L.,** (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu Ülikool 2014. 212lk.
- Ülikooliseadus.** . (vastu võetud 12.01.95., viimati jõustunud 01.01.17.). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012028?leiaKehtiv> (21.01.2019)

# **The role of internal auditing in an organization management based on Estonian Universities example**

## **SUMMARY**

This thesis is drawn up in Estonia and consists of 72 pages. The thesis includes 3 figures, 5 tables and 1 appendix.

Internal auditing is considered as a facility for achieving organization's goals. The activity of internal audit needs to be in accordance with the legislation that regulates it, which guarantees the lawfulness in the organization's activity. The function of internal audit is an irrevocable part in the organization's system of general management. It is a helpful tool for managers by evaluating and giving recommendations of the organization's activity, as well as eliminating the problems. In addition, it deepens credibility and good reputation.

The topic of internal auditing has become more actual in the public sector year by year. Organizations that are in the middle of public interest need to be especially trustworthy and transparent in their activity. Internal audit is a primary control in the organization, that helps to evaluate, if public resources are used purposefully.

The obligation of internal audit in Estonia is regulated by the legislation of auditing. Internal audit is obligatory only in those universities (in public juridical individuals), where the law requires it. Internal audit in universities is for evaluating and completing risk management, as well as helping to achieve goals, including all the activity and units within the university. According to the author it is important to involve the internal audit into the management of universities, because it ensures following the principles of public administration. The purpose of internal audit is to assure the management, that decisions and actions made are correct, which then creates an additional worth for the university.

While choosing a topic for Master thesis, the author proceeded based on a rise of topicality in internal auditing, as well as personal interest. The purpose of the Master thesis is to find out if and how the role of internal auditing is affecting the management of Estonian universities. In order to fulfil the purpose, the author posed the following tasks of research:

1. To give an overview of internal audit's nature, function and goals, by following legislation, specialized literature and earlier theories;
2. To explain the nature of organizational behaviour and its goals;
3. To analyse and explain the role of internal auditing in organizational management;
4. To give an overview of internal audit's function and its application in Estonian universities;
5. To analyse the role of internal auditing in managing universities, while bringing out different viewpoints received from questioning internal auditors and managers.

To fulfil the purpose, the author explained, how internal audit has emerged, improved and changed in time. The overview of internal audit's nature, function and goals was given more thorough. The structure, principles and tasks were explained.

Next, the focus was put on the role of internal audit in organizational behaviour. The activities of internal audit, that need to assure managers the certainty of their management decisions through reporting and evaluation, were explained. Internal audit is independent, objective, assuring and advising activity, that carries the purpose of evaluating and completing the processes of governing and risk management, as well as the control of internal system, to help them improve and provide results.

Then, the overview of internal auditing's role in a public sector organization was provided. Internal audit is a collection of activities, which is independent and addressed to create values in a public sector organization. In the public sector, the goal for internal audit is to follow if the resources are used, where needed and where they are meant to be. The purpose for public sector's governance is to ensure the capability of public sector to fulfil its tasks effectively, efficiently and sustainably.

As a next step, the research method used in the thesis was explained. An overview of three Estonian universities' – University of Tartu, Tallinn University of Technology and Estonian University of Life Sciences – legislations and other documents was given, which needs to be followed by universities, when implementing the function of internal audit. The necessity, goals, internal auditing's organisation and requirements of authority for internal auditing's function were explained and an overview of internal auditor's professional requirements was given.

Then, the current application of internal audit's function in universities was described, an overview of universities leaders' and internal auditors' evaluations was created and the focus throughout the thesis was put on following research questions:

1. How the organisational independence of internal audit is guaranteed
2. How the quality, objectivity and reliability of internal audit is guaranteed
3. How an efficient functioning of control and risk management is guaranteed
4. How the efficiency of internal audit's function is guaranteed
5. How internal audit fulfils the goals of management

Based on the goal and research questions of Master thesis, it turned out that internal auditors and management related individuals from University of Tartu, Tallinn University of Technology and Estonian University of Life Sciences, who participated in the survey, consider applying the function of internal audit in universities important. Internal audit is a helpful tool, that helps to fulfil the goals of an organization, as well as to achieve results from activity. Independent, proficient and competent internal audit ensures high quality audits, which then also guarantees better decisions in management. From internal auditing, it is possible to receive vital information for managing an organization, as well as increase the responsibility of managers by using public resources. Universities have shaped a specific structure, where the internal audit has a certain position, through which organisational independence is also guaranteed.

According to the goal of Master thesis, it can be confirmed that the role of internal audit in three Estonian universities is to be a helping function for management, which is independent from the fact of it being obligatory or not. Internal audit influences management decisions made in universities for sure and through that also guarantees better results.



**LISAD**

## Lisa 1

### Üldised küsimused.

#### 1. Vastaja ametikoht ülikoolis.

#### 2. Kui kaua olete antud ametikohal töötanud?

Alla 1 aasta ☐

1-3 aastat ☐

4-6 aastat ☐

Üle 7 aasta ☐

### Siseauditit puudutavad küsimused.

#### 1. Mitu aastat on ülikoolis rakendatud siseauditi funktsiooni?

Alla 1 aasta ☐

1-2 aastat ☐

3-4 aastat ☐

Üle 5 aasta ☐

Ei tea ☐

#### 2. Kas siseauditi funktsiooni täitjal on olemas vajalikud teadmised, oskused ja muu kompetents?

Täiesti olemas ☐ Pigem olemas ☐ Pigem puuduvad ☐ Puuduvad ☐ Ei oska öelda ☐

#### 3. Kas siseauditi juht ja/või siseaudiitorid omavad sertifikaati?

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

4. Palun järjestada olulise järjekorras tegurid, mis mõjutavad siseauditi aastatööplaani kujunemist ülikoolis (numbritega 1-5, kus 1 tähistab kõige vähemolulist ja 5 kõige olulisemat).

Juhtkonna soovid ☐

Audititega kaetus ☐

Ülikooli riskide hindamise dokumenteeritud tulemused ☐

Muu ☐

**5. Kes kinnitab siseauditi aastatööplaani?**

**6. Kas on tagatud auditite usaldusväärsus ja kvaliteet? Põhjendage.**

Jah ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**7. Kellele annab töö tulemustest aru siseauditi osakond?**

**8. Kas pakutavad siseauditi teenused on ülikooli jaoks piisavad?**

Täiesti piisav ☐

Pigem piisav ☐

Pigem ebapiisav ☐

Täiesti ebapiisav ☐

Ei oska öelda ☐

**9. Kuidas hindate ülikooli siseauditi mõju tööprotsessidele? (valida üks)**

Lihtsustab ja pakub tuge ☐

Otseselt ei mõjuta ☐

On pigem koormav ja lisab kohustusi juurde ☐

Ei oska öelda ☐

**10. Kas ülikoolis võetakse arvesse siseauditi funktsiooni täitja soovitusi?**

Jah ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**11. Kas ülikoolis rakendatakse seiret/järelkontrolli juhtkonnale edastatud soovitude/ettepanekute rakendamise üle?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**12. Kas ülikoolis teostatakse siseauditi funktsiooni kvaliteedi sisemist hindamist?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**13. Palun märkige, kuidas nõustute järgmiste väidetega:**

<b>VÄIDE</b>	<b>Täiesti nõus</b>	<b>Pigem nõus</b>	<b>Pigem ei ole nõus</b>	<b>Ei nõustu üldse</b>	<b>Ei oska öelda</b>
Siseaudit hõlmab kõiki ülikooli tegevusi ja üksusi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseaudit tagab kontrollide tõhusama funktsioneerimise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseaudit aitab kaasa ülikooli eesmärkide saavutamisele	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseauditi funktsiooni rakendamisest saadavat lisandväärtust on ülikoolis raske määratleda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseauditist saadav lisandväärtus on suurem kui selle funktsiooniga kaasnevad kulud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseauditi funktsiooni rakendamisel on raske tagada selle sõltumatus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseauditi protseduurid on liiga keerulised, et neid ülikoolis rakendada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siseaudit on sõltumatu ja erapooletu juhtimist abistav funktsioon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Siseauditi tegevus tagab ülikoolis toimingute õiguspärasuse ja tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**14. Millise hinnangu annate senisele siseauditi tööle? (valida üks)**

Täiesti efektiivne ☐

Pigem efektiivne ☐

Pigem ebaefektiivne ☐

Täiesti ebaefektiivne ☐

Ei oska öelda ☐

**15. Kas siseauditi funktsiooni rakendamine peaks muutuma ülikoolidele kohustuslikuks?**

Kindlasti ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**Juhtimist puudutavad küsimused**

**1. Kas ülikooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**2. Kas ülikooli struktuur on efektiivne otsustusprotsessi seisukohast?**

Täiesti efektiivne ☐

Pigem efektiivne ☐

Pigem ebaefektiivne ☐

Täiesti ebaefektiivne ☐

Ei oska öelda ☐

**3. Kes ülikoolis on kaasatud otsustusprotsessi?**

**4. Kas siseaudit on kaasatud juhtimisotsuste tegemisel?**

Kindlasti ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**5. Kas on välja töötatud kontrollide süsteem (sisekontrollisüsteem)?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**6. Kas töötajad mõistavad sisekontrollisüsteemi väärtust ülikooli jaoks?**

Kindlasti ☐ Pigem ja ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**7. Kas kontrolli protseduurid lisavad väärtust ülikooli juhtimisele?**

Täiesti ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**8. Millise hinnangu annate ülikooli kontrollide süsteemile? Põhjendage vastust.**

Täiesti efektiivne ☐

Pigem efektiivne ☐

Pigem ebaefektiivne ☐

Täiesti ebaefektiivne ☐

Ei oska öelda ☐

**9. Kas ülikoolis on välja töötatud riskijuhtimise süsteem?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**10. Kes hindab riske (juhtkond, siseaudiitor või keegi muu)? Täpsustage.**

**11. Kas riskide hindamine on regulaarne protsess (vähemalt 1 kord aastas)?**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**12. Kas riskijuhtimise süsteem lisab väärtust ülikooli juhtimisele?**

Täiesti ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**13. Millise hinnangu annate ülikooli riskijuhtimise süsteemile? Põhjendage vastust.**

Täiesti efektiivne ☐

Pigem efektiivne ☐

Pigem ebaefektiivne ☐

Täiesti ebaefektiivne ☐

Ei oska öelda ☐

**14. Kas siseaudit tagab juhtidele piisava kindlustunde, et avalikke vahendeid kasutatakse efektiivselt, ennetades pettusi ja kuritarvitamist? Palun põhjendage.**

Täiesti ☐ Pigem jah ☐ Pigem ei ☐ Kindlasti mitte ☐ Ei oska öelda ☐

**15. Kas siseauditi funktsioon aitab kaasa ülikooli eesmärkide täitmisele ja tegevuse tulemuslikkuse saavutamisele? Palun põhjendage.**

Jah ☐ Ei ☐ Ei oska öelda ☐

**Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ning juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, \_\_\_\_\_,  
(*autori nimi*)  
sünniaeg \_\_\_\_\_,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda koostatud lõputöö

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_,  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on \_\_\_\_\_,  
(*juhendaja(te) nimi*)

1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,

1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja

1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor \_\_\_\_\_  
(*allkiri*)

Tartu, \_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)

---

**Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Luban lõputöö kaitsmisele.

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*)

\_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*)

\_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)